

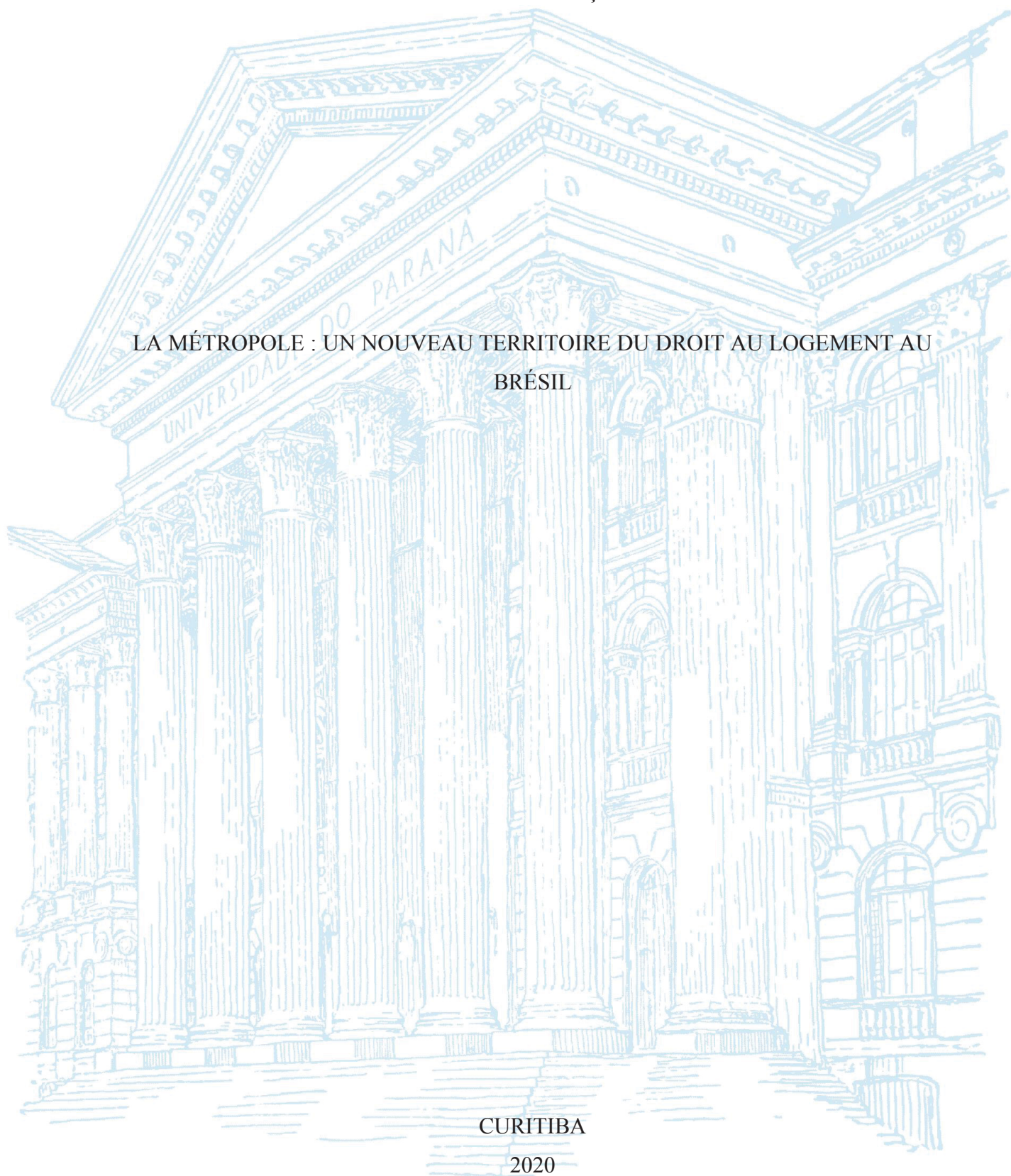
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ELOÍSA DIAS GONÇALVES

LA MÉTROPOLE : UN NOUVEAU TERRITOIRE DU DROIT AU LOGEMENT AU
BRÉSIL

CURITIBA

2020



ELOÍSA DIAS GONÇALVES

LA MÉTROPOLE : UN NOUVEAU TERRITOIRE DU DROIT AU LOGEMENT AU
BRÉSIL

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de
Doutor em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello

Coorientador: Prof. Dr. Norbert Maurice Foulquier

CURITIBA

2020

G635m

Gonçalves, Eloísa Dias

La métropole: un nouveau territoire du droit au logement au Brésil
[meio eletrônico] / Eloísa Dias Gonçalves. - 2020.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito –
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, École Doctorale de Droit Public
et de Droit Fiscal. 2020.

Orientador: Norbert Maurice Foulquier.

Coorientadora: Angela Cassia Costaldello.

1. Direito à moradia. 2. Política habitacional. 3. Direito urbanístico.
I. Foulquier, Norbert Maurice. II. Costaldello, Angela Cassia. III. Título.
IV. Universidade Federal do Paraná. V. Université Paris 1 Panthéon-
Sorbonne.

CDU 347.254

Catalogação na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia treze de novembro de dois mil e vinte às 10:30 horas, na sala remota, conforme autoriza a Portaria 36/2020- CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda **ELOÍSA DIAS GONÇALVES**, realizada em cotutela com a Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, intitulada: **La métropole: un nouveau territoire du droit au logement au Brésil**, sob orientação da Profa. Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO e do Prof. Dr. NORBERT FOULQUIER. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), FRÉDÉRIC PAUL ERIC ROLIN (UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY), NORBERT MAURICE FOULQUIER (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE), OLIVIER RENAUDIE (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE), ROSANGELA MARINA LUFT (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO), ANGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, informando-se que não houve recomendação ou solicitação de correções pela banca. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A banca decidiu, unanimemente, atribuir distinção acadêmica à tese e recomenda a sua publicação.

Curitiba, 13 de Novembro de 2020.



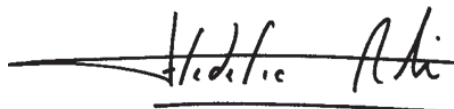
JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL
Presidente da Banca Examinadora



NORBERT MAURICE FOULQUIER
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE)



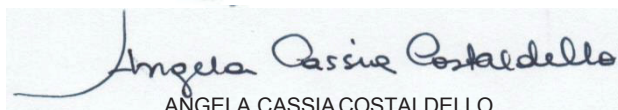
ROSANGELA MARINA LUFT
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)



FRÉDÉRIC PAUL ERIC ROLIN
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY)



OLIVIER RENAUDIE
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE)



ANGELA CASSIA COSTALDELLO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ELOÍSA DIAS GONÇALVES**, realizada em cotutela com a Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, intitulada: **La métropole: un nouveau territoire du droit au logement au Brésil**, sob orientação da Profa. Dra. ANGELA CASSIA COSTALDELLO e do Prof. Dr. NORBERT FOULQUIER, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo Colegiado, informando-se que não houve recomendação ou solicitação de correções pela banca, devendo seguir os ritos regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 13 de Novembro de 2020.



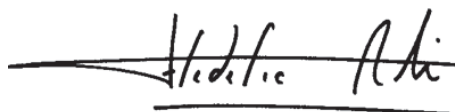
JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL
Presidente da Banca Examinadora



NORBERT MAURICE FOULQUIER
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE)



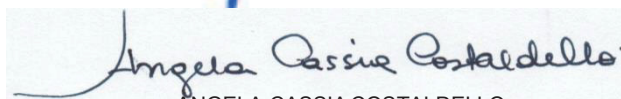
ROSANGELA MARINA LUFT
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO)



FRÉDÉRIC PAUL ERIC ROLIN
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY)



OLIVIER RENAUDIE
Avaliador Externo (UNIVERSITÉ PARIS I - PANTHÉON-SORBONNE)



ANGELA CASSIA COSTALDELLO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

RESUMO

A aprovação da lei federal nº 13.089 em 2015 no Brasil, chamada Estatuto da metrópole, especificou/estabeleceu as diretrizes do novo regime jurídico aplicável às regiões metropolitanas brasileiras, fundado na cooperação e no desenvolvimento de uma governança interfederativa para planejar, gerir e executar as “políticas públicas de interesse comum”. Considerando o papel fundamental da moradia na produção do espaço metropolitano e as especificidades desse problema que atinge as grandes aglomerações urbanas, é indispensável associar a política de moradia ao interesse comum. Isso tem inúmeras consequências jurídicas, como a modificação de competências dos entes federativos, a necessidade de articular as políticas urbanas locais à política de moradia, a elaboração de um planejamento urbano integrado do conjunto do território metropolitano, a criação de instrumentos jurídicos e de estruturas administrativas capazes de assegurar a implementação do direito à moradia nas metrópoles, assim como a previsão de um regime de financiamento estável e autônomo. Se, de um lado, a metrópole parece ser o nível territorial pertinente por garantir esse direito nos espaços submetidos ao fenômeno da metropolização, de outro, a implementação/efetivação de uma política metropolitana de moradia deve ainda enfrentar diversos desafios, que decorrem principalmente da fragilidade ainda presente do estatuto/regime metropolitano e do poder do municipalismo desde a Constituição federal de 1988, que sustenta/reforça as reticências locais ao fortalecimento de uma governança interfederativa.

Palavras-chave: Metrópole. Direito à moradia. Região metropolitana. Política habitacional. Direito urbanístico.

ABSTRACT

The approval of the 2015 Brazilian Federal Law N. 13.089, named Metropolis Statute, established the guidelines of a new legal regimen applicable to Brazilian metropolitan regions. This statute was based on the cooperation and development of an inter-federal management intended to plan, direct, and execute the “public policies of common interest”. Considering the central role of housing in the production of metropolitan space, and the specificities of this problem that impacts large urban agglomerations, it is crucial to associate the housing policy to the common interest. This has innumerable legal consequences such as the modification of competences of federal entities, the need to integrate local urban policies with the housing policy, the creation of an integrated urban plan for the metropolitan territory, the creation of law instruments and management structures capable of assuring the implementation of the right to housing in the metropolis as well as the prevision of a stable and independent financing regimen. If, on one side, the metropolis seems to be the territorial level responsible for assuring this right on the spaces subjected to the phenomenon of the metropolization, on the other side, the implementation of a metropolitan housing policy should still face several challenges that will occur mostly from the fragility - still present - of the metropolitan regimen along with the power of the local administration since the Federal Constitution of 1988, that supports the local resistance to the strengthening of an inter-federal administration.

Palavras-chave: Metropolis. Right to housing. Metropolitan region. Housing policy. Urban law.

RÉSUMÉ

L'approbation de la loi fédérale n° 13.089 en 2015 au Brésil, dite Statut de la métropole, a précisé les directives du nouveau régime juridique applicable aux aires métropolitaines brésiliennes, fondé sur la coopération et le développement d'une gouvernance interfédérative pour planifier, gérer et exécuter les « politiques publiques d'intérêt commun ». Étant donné le rôle majeur du logement dans la production de l'espace métropolitain et les spécificités de ce problème qui touche les grandes agglomérations urbaines, il s'avère indispensable d'associer la politique du logement à l'intérêt commun. Cela a de nombreuses conséquences juridiques, telles que la modification des compétences des entités fédérées, la nécessité d'articuler les politiques locales urbaines à celle du logement, l'élaboration d'une planification urbaine intégrée de l'ensemble du territoire métropolitain, celle de créer des instruments juridiques et des structures administratives capables d'assurer la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles, ainsi que la prévision d'un régime de financement stable et autonome. Si, d'un côté, la métropole s'avère être le niveau territorial pertinent pour garantir ce droit dans les espaces soumis au phénomène de la métropolisation, de l'autre, la mise en pratique d'une politique métropolitaine du logement doit encore affronter divers défis issus notamment d'une fragilité toujours ressentie du statut métropolitain et de la puissance du municipalisme depuis la Constitution fédérale de 1988, qui soutiennent les réticences locales vis-à-vis du renforcement d'une gouvernance interfédérative.

Mots-clés : métropole ; droit au logement ; aire métropolitaine ; politique du logement ; droit de l'urbanisme.

Remerciements

Écrire une thèse peut être synonyme de bien des jours de solitude, la feuille blanche étant la compagne la plus fidèle et embarrassante du doctorant. Malgré les difficultés associées à cette lourde mission, j'ai toujours pu compter sur le soutien de nombreuses personnes qui ont rendu ce cheminement un peu plus doux.

Tout d'abord, je me dois de remercier ma famille qui m'a encouragée à réaliser ce rêve, quelque peu délirant, consistant à faire mon doctorat à Paris. Au-delà de ce soutien que vous m'avez apporté, vous avez toujours insisté sur l'importance de l'éducation et m'avez encouragée à continuer à étudier d'arrache-pied. Je vous en remercie et vous adresse mon « éternelle gratitude ».

Je suis aussi très reconnaissante de tout le support fourni par mon directeur de thèse, M. le professeur Norbert Foulquier, qui m'a accueillie à Paris sans même me connaître et qui a suscité ce rêve en moi. Je vous remercie de toujours être présent pour me guider dans cette aventure et me remonter le moral quand les défis semblaient insurmontables. Vos conseils, votre compréhension et vos encouragements m'ont été indispensables pour l'aboutissement de ce travail.

Je voudrais aussi remercier ma co-directrice de thèse, Mme le professeur Angela Costaldello, qui a accepté sans hésitation ma cotutelle, et apporté de larges contributions au développement de mes recherches. Nos échanges et votre tendresse m'ont été d'un grand secours au fil de cette aventure, et je vous en sais gré.

Je tiens aussi à exprimer toute ma gratitude aux « Brésiliens du Serdeaut », qui m'ont permis de me sentir chez moi de l'autre côté de l'Atlantique et accompagnée dès le premier jour de mon arrivée. Talden Farias, Igor Sporch, Arícia Correia et Pedro Avzaradel, merci beaucoup. J'espère que nos chemins continueront à se croiser.

Les françaises Éleonore Chirossel et Fanny Tarlet, elles aussi membres du Serdeaut, ont également su faire preuve à mon égard d'une sympathie et d'un degré d'empathie que j'estime exceptionnels et qui m'ont été précieux. Elles ont énormément contribué au développement de ma connaissance sur le droit français et m'ont montré que la France peut être une terre d'accueil. En outre, je ne peux omettre de citer cette chère Catherine Morel, qui bien

que pendant un court laps de temps, a été d'une compagnie très agréable et importante pour moi.

Pour ce qui est toujours des personnes évoluant dans la sphère de l'Université Paris 1, j'exprime toute ma gratitude à Josiane Riga, Jeremy Pires, Claire Scheppler ainsi qu'à Mme le professeur Marie-Anne Cohendet, qui de différentes façons ont contribué au développement de cette thèse.

Je remercie par ailleurs l'Association Droit au logement (DAL), qui m'a non seulement permis de comprendre les défis de la mise en œuvre de ce droit en France, mais surtout accueillie dans cette lutte qui ne connaît pas de frontières. Je remercie tout spécialement Jean-Baptiste, Jean-Claude, Simon, Anissa et Françoise.

Mais, aussi bien mon séjour à Paris, que l'écriture de cette thèse n'auraient pas été possible sans l'aide et le partage de beaux moments avec mes amies, dont les rencontres furent de véritables cadeaux offerts par Paris. Elles m'ont écoutée d'innombrables fois, nous avons discuté ensemble de mon plan, de ma thèse et de mes angoisses. Nous avons également développé une solidarité belle et forte, qui m'a profondément touchée. Shirley Salas, Jessica Canhisares, Indira Fazolo, Mariana Diamantino, Daniela Motisuke, Mariana Kato et Fernanda Rezende: *obrigada!*

Mon passage à la Maison du Brésil a aussi été une source d'inspiration et d'amitiés, grâce à la *crème de la crème* qui y vivait et à ces femmes qui sont devenues de très bonnes camarades : Ana, Elaine, Gabriela, Julia, Juliana, Marcela, Marcella, Sarah, Simone, Tatiane et Thabata. Je vous remercie d'avoir toujours accepté mes idées et projets, des balades au milieu des moutons jusqu'au ménage de fond en comble dans la cuisine. Avec vous, j'ai vécu la beauté du partage de la vie collective. Pour ce qui est toujours de la Maison, je tiens à remercier Fred, de son attention et soutien, ainsi que Jane et mon cher Ablo, qui n'est plus parmi nous, mais dont le sourire me faisait toujours du bien : ta « nièce » ne t'oubliera jamais.

J'adresse également un remerciement spécial à ceux qui ont rendu possible cette tâche ingrate d'écrire une thèse dans une langue étrangère, à savoir à Théodore Tarczylo et à Mary-Gaëlle Tacnet ; de même qu'aux professeurs qui ont accepté de faire partie de mon jury de pré-soutenance. Je vous suis profondément reconnaissante pour toutes ces contributions, suggestions et tous ces commentaires que vous m'avez apportés. Ils ont guidé la conclusion de ce travail et j'espère avoir mérité votre patience et investissement à mes côtés. Je voudrais

remercier tout spécialement Rosangela Luft, qui a été toujours très aimable et disponible pour m'aider, et dont l'aide s'est avérée fondamentale, puisqu'elle m'a permis de faire mon doctorat en France.

Concernant les membres de l'Université Fédérale du Paraná, je tiens à exprimer ma gratitude à ceux qui ont fourni un peu de leur précieux temps pour m'aider à résoudre les diverses questions administratives qu'une cotutelle implique : Vanessa Hoshina, Valquíria Aguiar, Eduardo Baran et Jane Kiatkoski. Je remercie aussi le professeur Fabrício Tomio qui s'est montré tout à fait compréhensif pendant cette crise si difficile, exceptionnelle et inédite qu'a connue l'année 2020.

Mes remerciements vont aussi à mes amis du bureau, qui ont si bien compris et soutenu le développement de cette thèse, les mots me manquent pour exprimer ce que je ressens. Je remercie surtout le professeur Manoel Caetano, avec qui j'ai l'honneur de travailler et d'apprendre tous les jours : votre générosité est unique.

Enfin, au-delà d'humbles remerciements, c'est à celui qui a croisé par hasard ma route sans avoir la moindre idée de ce que signifierait de partager avec moi ce processus d'élaboration de la thèse, mais qui, au fur et à mesure qu'il l'a découvert, non seulement est resté à mes côtés, mais s'est lui-même plongé dans cet univers juridique pour m'aider, que je dois l'aboutissement de ce projet. Ricardo, c'est grâce à toi que j'en suis arrivée là et je garderai toujours dans mon cœur l'immense gratitude d'avoir un si bon compagnon pour mes projets et pour ma vie.

Liste des principales abréviations

ADI	Action directe en inconstitutionnalité
AGEM	Agence métropolitaine de la <i>Baixada Santista</i>
ANCOP	Articulation nationale des comités populaires de la Coupe
BNDES	Banque nationale de développement économique et social
BNH	Banque nationale d'habitation
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
CDH	Compagnie de développement de l'habitation
CEF	Caisse économique fédérale
CEPAC	Certificats de potentiel additionnel de construction
CF	Constitution fédérale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNM	Confédération nationale des communes
CNPU	Commission nationale des aires métropolitaines et politique urbaine
COHAB	Compagnie d'habitation populaire
COMEC	Coordination de l'aire métropolitaine de Curitiba
CPC	Code de procédure civile
CUEM	Concession d'usage spécial pour des finalités de logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FAT	Fonds d'aides aux travailleurs
FCVS	Fonds de compensation des variations salariales
FGTS	Fonds de garantie par temps de service
FNHIS	Fonds national d'habitation d'intérêt social
FPE	Fonds de participation des États

FPIC	Politique publique d'intérêt commun
FPM	Fonds de participation des communes
IBGE	Institut brésilien de géographie et de statistique
ICMS	Impôt sur la circulation des marchandises et sur les services
IPEA	Institut de recherche économique appliquée
IPI	Impôt sur les produits industrialisés
IPTU	Impôt sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine
IPVA	Impôt sur la propriété des véhicules
IR	Impôt sur les revenus
ISS	Impôt sur les services de toute nature
ITBI	Impôt sur la transmission de biens immobiliers
ITR	Impôt sur la propriété territoriale rurale
MCMV	Programme <i>Ma maison, ma vie</i>
MUNIC	Recherche d'informations de base des communes
OODC	Concession onéreuse du droit de construire
OUC	Opérations urbaines concertées
PAC	Programme d'accélération de la croissance
PAF	Programme d'ajustement fiscal
PAR	<i>Programa de Arrendamento Residencial</i>
PDDI-RMBH	Plan directeur de développement intégré de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte
PDUI	Plan de développement urbain intégré
PEC	Proposition d'amendement constitutionnel
PIB	Produit intérieur brut
PLHIS	Plan local d'habitation d'intérêt social

PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNRS	Politique nationale des déchets ménagers
PNSB	Politique nationale de l'assainissement de base
PPP	Partenariat public-privé
PPPI	Partenariat public-privé interfédératif
RMBH	Aire métropolitaine de Belo Horizonte
RMC	Aire métropolitaine de Curitiba
RMN	Aire métropolitaine de Natal
SBPE	Système brésilien d'épargne et d'emprunt
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SFH	Système financier d'habitation
SFI	Système de financement immobilier
SHM	Système d'habitation de marché
SIHAB	Système intégré d'informations sur l'habitation et le développement urbain
SNHIS	Système national d'habitation d'intérêt social
STJ	Tribunal de justice supérieur
SUS	Système unique de santé
TCU	Cour des comptes de l'Union
TFS	Tribunal fédéral suprême
UFABC	Université fédérale de l'ABC
UFMG	Université fédérale de Minas Gerais
ZAC	Zones d'aménagement concerté
ZEE	Zonage écologique-économique
ZEIS	Zones spéciales d'intérêt social

Sommaire

Introduction	12
 Partie 1. Les influences de la création des métropoles sur la politique du logement	57
Chapitre 1. Le déploiement de la coopération interfédérative dans les métropoles	58
Chapitre 2. La quête d'un niveau territorial pertinent pour la politique du logement dans les métropoles	111
Chapitre 3. Le rôle central de la planification pour la politique métropolitaine	174
 Partie 2. La mise en œuvre de la politique du logement dans les métropoles	230
Chapitre 1. La gestion partagée de la politique métropolitaine du logement	231
Chapitre 2. Le financement incertain de la politique métropolitaine du logement	286
Chapitre 3. Les défis de la politique métropolitaine du logement	335
 Conclusion	394
Annexe	398
Bibliographie française	410
Bibliographie brésilienne	416
Table des matières	439

INTRODUCTION

En 2015, les neuf plus grandes aires métropolitaines du Brésil concentraient près d'un tiers des besoins en logements du pays, ce qui signifie qu'il existait un déficit de 1,829 million de logements dans ces agglomérations urbaines¹. Malheureusement, il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau. Depuis 2004, la Politique nationale du logement, développée par le Ministère des villes², reconnaît cette concentration des besoins dans les aires métropolitaines³.

La politique du logement peut jouer un rôle important pour affronter tous les problèmes de l'habitat urbain – étalement urbain, villes dortoirs, inégalités sociales, gentrification, ségrégation socio-spatiale, déplacements domicile-travail, expansion des réseaux et des services, précarité des logements, irrégularité foncière et urbanistique, conflits environnementaux – qui ne se bornent pas aux limites territoriales des communes dans les grandes agglomérations urbaines, mais affectent l'ensemble du territoire métropolitain. C'est la raison pour laquelle l'échelle métropolitaine doit être prise en considération par les programmes de logement mis en place par les gouvernements, sous peine de renforcer ces inégalités.

Malgré ce constat et le fort investissement des pouvoirs publics dans la politique du logement, ces dernières années⁴, la question du logement n'est toujours pas traitée au niveau métropolitain : soutenues par le financement de l'Union, qui n'a pas encouragé la création d'un « agenda » métropolitain, les communes continuent à y assumer un rôle prépondérant. De nombreux facteurs peuvent expliquer cet écart entre, d'un côté, une réalité de plus en plus accrue se caractérisant par une métropolisation reproduisant des inégalités sociales et, de l'autre, une politique du logement qui ne

¹ Cette étude a pris en compte les données des aires métropolitaines suivantes : Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba et Porto Alegre. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte : FJP, 2018, p. 31.

² Organe créé en 2003, par le gouvernement du Président Lula, après les revendications des mouvements sociaux liés aux questions urbaines. Il était chargé de la politique urbaine, du logement, de l'assainissement et du transport. En 2019, le Président Jair Bolsonaro a supprimé ce Ministère et ses attributions relèvent désormais de la compétence du Ministère du développement régional, également chargé de la politique de développement national.

³ BRASIL. *Política Nacional de Habitação* (Caderno Mcdades, N° 4). Brasília: Ministério das Cidades, 2004, p. 17.

⁴ Selon les données du Système d'habitation, la construction de 5.359.399 unités résidentielles a été prévue entre 2009 et 2020 au Brésil, dans le cadre des programmes du gouvernement fédéral, R\$ 494.651.868.547,91 étant débloqués. Disponible sur : « <http://sishab.mdr.gov.br/> ». Accès le 02 mai 2020.

prend pas en compte les dynamiques métropolitaines : manque d'incitations à la coopération interfédérative ; décentralisation de la politique du logement ; autonomie municipale ; rivalités entre les entités fédérées ; absence d'une structure adaptée à la gouvernance métropolitaine ; périmètre des programmes mis en place par les pouvoirs publics, entre autres. En somme, l'échelle métropolitaine peine à s'établir comme un lieu privilégié de l'action publique au Brésil. Néanmoins, il n'en est pas moins important d'aborder au niveau territorial pertinent les questions sociales qui se posent à l'heure de la métropolisation.

En 2015, la loi fédérale n° 13.089, dite « Statut de la métropole », fut approuvée⁵. Celle-ci réglemente la planification, l'exécution et la gestion des *politiques publiques d'intérêt commun* dans les grandes agglomérations urbaines. Cette loi a permis de placer la question métropolitaine au centre du débat politique et juridique, c'est pourquoi, en étudiant le rapport entre le régime métropolitain inauguré par le Statut de la métropole et la mise en œuvre de la politique du logement, il devient utile et primordial de rechercher quel est le niveau territorial pertinent pour assurer la mise en œuvre du droit au logement dans ce cadre consolidé de métropolisation, marqué par la ségrégation sociale et spatiale.

Une telle recherche ne s'avère pas aisée car les caractéristiques de ce phénomène urbain semblent donner lieu à de nouveaux défis pour l'action publique, notamment en ce qui concerne le logement. Les contours du droit au logement au Brésil doivent donc être tracés, en mettant en relief aussi bien ses limites que les possibilités de son accomplissement au sein des métropoles (Section 2). Cette analyse requiert néanmoins la prise en compte préalable de considérations sur la métropolisation et d'un panorama des aires métropolitaines brésiliennes, mises en perspective par les expériences étrangères (Section 1). La problématique de la présente recherche découle des intersections entre ce contexte métropolitain et la poursuite de l'objectif visant à y assurer le droit au logement (Section 3).

Section 1. La métropolisation et les aires métropolitaines au Brésil

Le phénomène de la métropolisation résulte de l'association d'une urbanisation croissante à la globalisation (A), ce qui a imposé la création de « gouvernements »

⁵ L'annexe de cette thèse contient la loi fédérale n° 13.089/2015 traduite en français par l'auteure.

métropolitains dans le monde afin de mieux gérer leurs effets (B). Dans ce contexte, le Brésil n'est pas une exception, comme le révèle le panorama des aires métropolitaines (C).

A. La métropolisation : l'urbanisation croissante dans un contexte de globalisation

La métropolisation est un phénomène urbain, social, économique et géographique dont l'ampleur fait débat entre les différents chercheurs qui se penchent sur cette nouvelle réalité mondiale. « Après la ville classique inscrite dans ses remparts, après l'agglomération de la révolution industrielle étendant ses banlieues hors les murs, la métropole signe une transformation qualitative, fonctionnelle et morphologique de l'espace urbain. Elle le met en réseau, *urbi et orbi*. »⁶.

Il s'agit donc d'une « vraie métamorphose », qui résulte d'une modification complète de la structure, de la forme et de la fonction de la métropole. *Métapolis*⁷, *exopolis*, *ville-région*, *ville globale*, *métropole dispersée* : selon la géographe Sandra Lencioni, cette pluralité de noms visant à désigner cette nouvelle réalité issue de la métropolisation de l'espace révèle l'insuffisance de la dénomination métropole⁸. Le nouveau standard territorial de ces « métropoles en transition » est hétérogène et s'étend en vagues sur l'espace construit. Une régionalisation à large échelle s'est produite, révélant une aire métropolitaine « dont on devine les limites, mais que l'on ne voit pas tant elles sont diffuses, mais que l'on ressent sans aucun doute »⁹.

L'urbaniste François Ascher met en évidence le fait que « la notion de métropole est de nos jours abondamment utilisée, généralement pour qualifier les principales agglomérations urbaines d'un pays qui comptent quelques centaines de milliers d'habitants, qui sont multifonctionnelles et qui entretiennent des relations

⁶ OFFNER, Jean-Marc. Métropole. PASQUIER, Romain ; GUIGNER, Sébastien ; COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2011, p. 330.

⁷ « Car d'une certaine manière, les métropoles ne sont pas seulement des territoires, ce sont aussi des modes de vie et des modes de production. La complexité de ces nouveaux espaces urbains rend alors difficiles tant leur définition géographique et statistique que leur représentation. Nous nous sommes donc résolus à proposer une appellation nouvelle, la « métropole », pour rendre compte de façon générique des espaces engendrés par la métropolisation. ». ASCHER, François. *Métapolis : ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob, 2010, p. 33-34.

⁸ LENCIONI, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, Sandra et al (org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011, p. 51.

⁹ *Ibid.*, p. 59.

économiques avec plusieurs autres agglomérations étrangères. »¹⁰. Les caractéristiques de la métropolisation sont « non seulement la croissance et la multiplication des grandes agglomérations, mais la concentration grandissante en leur sein des populations, des activités et des richesses. »¹¹.

Dans le même sens, la géographe Cynthia Ghorra-Gobin défend l'idée que la métropolisation ne se limite pas à l'étalement urbain : elle comprend également la « traduction spatiale et infranationale de la globalisation ». Des mutations d'une grande ampleur touchent les villes, faisant de la métropolisation « un nouveau paradigme de l'urbanisation »¹². Comme l'a bien résumé Cécile Regourd, dans sa thèse portant sur les métropoles au prisme du modèle territorial français, la métropolisation se traduit par une dynamique d'urbanisation croissante, dans un contexte de globalisation économique¹³. La mise en concurrence des territoires, à l'échelle nationale et internationale, est donc la traduction de ce rapport entre la globalisation économique et la métropolisation¹⁴.

Les grandes transformations de l'activité économique issues de la globalisation et des nouvelles dimensions des échanges mondiaux sont à l'origine de ces nouvelles configurations spatiales, qualifiées par la sociologue Saskia Sassen de villes globales et mégarégions¹⁵. Ces villes globales concentrent non seulement « les secteurs dominants du capital global mais aussi une partie grandissante de populations défavorisées »¹⁶. L'inégalité spatiale et socio-économique constitue donc une caractéristique remarquable de ces villes¹⁷.

Les systèmes sociaux métropolitains s'avèrent « d'implacables machines à trier et à canaliser les individus », en les répartissant selon leurs moyens économiques ou en fonction de leurs appartenances ethniques et culturelles. La métropolisation confère donc « une ampleur accrue aux phénomènes anciens de ségrégation/segmentation

¹⁰ ASCHER, François. *Métapolis : ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob, 2010, p. 16.

¹¹ *Ibid.*

¹² GHORRA-GOBIN, Cynthia. De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, Automne 2010, p. 27. Disponible sur : « <http://journals.openedition.org/quaderni/442> ». Accès le 02 mai 2019.

¹³ REGOURD, Cécile. *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Paris, 2018, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹⁵ SASSEN, Saskia. *Mégarégions et villes globales : de nouvelles configurations spatiales pour l'intégration urbaine*. Publié dans laviedesidees.fr, le 2 mai 2012.

¹⁶ SASSEN, Saskia. Introduire le concept de ville globale. Presses de Sciences Po. *Raisons politiques*, 2004/3, n° 15, p. 21.

¹⁷ *Ibid.*, p. 12.

sociale et spatiale »¹⁸. Les espaces marqués par la métropolisation s'avèrent, en effet, assez paradoxaux car, d'un côté, ils concentrent les richesses, les flux de capitaux et de personnes, les emplois, les réseaux, mais de l'autre, ils attirent tous ceux qui sont en quête d'une opportunité, mais qui ne sont pas forcément accueillis au sein du territoire métropolitain.

La concentration des populations autour des villes centres multiplie les « externalités négatives » : étalement urbain, ségrégation sociale, disparités territoriales et difficultés d'organisation des modes de transport¹⁹. Afin de maîtriser ces externalités négatives, il convient que les pouvoirs publics apportent une réponse appropriée : « La consécration juridique des métropoles se présente alors bien comme la réponse institutionnelle à cette réalité urbaine »²⁰.

D'après S. Sassen, les nouvelles technologies de la communication ne constituent pas une réponse aux anciennes hiérarchies et aux inégalités spatiales. A l'inverse, malgré leur développement, on constate une persistance de ces disparités²¹. Néanmoins, « adopter l'échelle mégarégionale peut aider à générer une situation plus équilibrée où les espaces défavorisés profitent d'une partie de la croissance qui est aujourd'hui concentrée à l'excès sur les villes globales, ou délocalisée vers des espaces reculés à faible coût. »²².

En somme, les grands enjeux de nos sociétés se posent au sein des métropoles²³, qui sont soumises à une « situation paradoxale » : d'un côté, elles se présentent comme des espaces pertinents pour traiter les nombreuses questions soulevées par le développement du capitalisme et de la globalisation économique ; de l'autre, « elles demeurent politiquement quasi inexistantes, à de rares exceptions près, ce qui les rend difficilement gouvernables »²⁴.

¹⁸ DI MÉO, Guy. La métropolisation : une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques. *L'Information géographique*, 2010/3 Vol. 74, p. 27. Disponible sur : « <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-3-page-23.htm> ». Accès le 10 mars 2020.

¹⁹ BRISSON, Jean-François. La métropole, une chimère ? In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012, p. 24.

²⁰ REGOURD, Cécile. *Op. cit.*, p. 13.

²¹ SASSEN, Saskia. Introduire le concept de ville globale. Presses de Sciences Po. *Raisons politiques*, 2004/3, n° 15, p. 18.

²² SASSEN, Saskia. *Mégarégions et villes globales : de nouvelles configurations spatiales pour l'intégration urbaine*. Publié dans lavedesidees.fr, le 2 mai 2012.

²³ LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris : LGDJ, 2009, p. 2.

²⁴ *Ibid.*, p. 5-6.

Les métropoles ont donc nécessité la mise en place de nouveaux systèmes et structures de gouvernement, ainsi que la création de nouveaux outils juridiques, y compris dans le domaine du droit de l'urbanisme, car les outils existants « sont apparus insuffisants pour saisir la spécificité du phénomène de métropolisation. »²⁵.

B. Les expériences étrangères de « gouvernement » métropolitain

La métropolisation étant associée à l'urbanisation accélérée et à la mondialisation, les enjeux découlant de nombreux rapports établis au sein de cette échelle requièrent une réponse institutionnelle adéquate de la part des pouvoirs publics, indépendamment du type de gouvernement ou de la forme de l'État. « De fait, les métropoles ce n'est pas seulement une affaire de chiffres ou de sociétés mondialisées : c'est aussi une question politique d'autant plus importante que les cités ont souvent été des acteurs déstabilisant les États. »²⁶. De nombreuses analyses mettent l'accent sur la « crise urbaine » résultant de ces accélérations rapides de la croissance et concluent que les métropoles sont « ingouvernables ». Néanmoins, comme l'ont bien souligné P. Le Galès et D. Lorrain : « il faut sortir des analyses macrosociales qui agglomèrent trop rapidement l'idée d'une économie post-fordiste, celle de villes globales et ingouvernables, pour se demander comment les villes fonctionnent et sont *de facto* gouvernées, car bien ou mal elles tournent »²⁷.

Différentes expériences de gouvernance métropolitaine voient alors le jour dans le monde entier, bien que « peu nombreuses et timides »²⁸, pour essayer d'affronter les questions issues de la métropolisation. Selon Mariona Tomàs, il est possible de distinguer « quatre grands modèles de gouvernance métropolitaine selon le type d'arrangement institutionnel réalisé » : des gouvernements métropolitains ou des structures créées expressément afin d'affronter les défis métropolitains ; des organismes métropolitains sectoriels ayant un niveau moyen d'institutionnalisation ; une coordination verticale, où les politiques métropolitaines sont mises en œuvre par des collectivités territoriales déjà existantes ; enfin, des modèles peu institutionnalisés

²⁵ REGOURD, Cécile. *Op. cit.*, p. 12.

²⁶ LE GALES, Patrick ; VITALE, Tommaso. Les défis des métropoles : ce qui est gouverné et ne l'est pas. *Cogito*, n° 3, 2017. Disponible sur : « <http://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/les-defis-des-metropoles-ce-qui-est-gouverne-et-ne-lest-pas/> ». Accès le 31 mai 2020.

²⁷ *Ibid.*, p. 316.

²⁸ LEFÈVRE, Christian. *Op. cit.*, p. 42.

fondés sur la coopération volontaire entre communes. « En Europe, la plupart des aires métropolitaines se caractérisent par une fragmentation institutionnelle et ce sont les modèles à niveau moyen d'institutionnalisation qui sont le plus fréquents : les gouvernements métropolitains forts et les associations volontaires de communes sont minoritaires. »²⁹.

Dans une étude portant sur les gouvernements métropolitains et le développement durable, réalisée dans le cadre d'un partenariat entre une agence allemande et l'ONU-Habitat, M. Andersson met également en évidence quatre approches institutionnelles. La première réside dans les mécanismes de coopération intercommunale, qui peuvent être temporaires ou permanents. Ils dépendent, en général, des initiatives des gouvernements locaux. Tel est le cas de Milan, en Italie, de la Ruhr, en Allemagne et des *consortiums* brésiliens. Le second type correspond aux autorités métropolitaines ou régionales, établies pour planifier ou exécuter des services, en étant une forme d'intégration administrative. Il cite à titre d'exemples Vancouver (Canada) et Delhi (Inde). Concernant les réseaux de transport, des expériences sont menées en France, Pologne et Italie. Le troisième modèle est celui de la constitution d'un second niveau local de gouvernement, comme à Stuttgart (Allemagne) et Londres (Royaume-Uni). M. Andersson met en évidence que les réformes visant à l'établissement d'une gouvernance métropolitaine résultent rarement d'initiatives locales et que le gouvernement national ou régional est, en général, à l'origine de ces changements. La dernière possibilité est celle de la fusion des gouvernements locaux, comme cela s'est produit au Cap (Afrique du Sud) et à Istanbul (Turquie). Pourtant, ces rassemblements recouvrent difficilement l'ensemble de l'aire urbaine³⁰.

En France, le rapport Balladur « est celui qui a posé la première pierre de la reconnaissance des métropoles en tant qu'institution adaptée aux plus importantes agglomérations françaises »³¹, même s'il n'a pas été le premier à s'être emparé de cette question. Les métropoles devraient combler l'une des failles de l'organisation décentralisée française : « celle de son impuissance en rapport à l'éparpillement général

²⁹ TOMÀS, Mariona. *Tendances métropolitaines dans le monde*. Observatoire Metropolis, Issue Paper 1, 2016, p. 5.

³⁰ ANDERSSON, Mats. Unpacking metropolitan governance for sustainable development. Eschborn : GIZ, 2015, p. 24-25.

³¹ LERIQUE, Florence. Propos introductif. In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012, p. 16.

des collectivités, des compétences et des ressources »³², ainsi que « permettre de coiffer l'ensemble des politiques publiques et de leur conférer, dans son cadre unique, une meilleure cohérence. »³³. Toutefois, la solution proposée par ce rapport n'a pas été retenue par le législateur, qui a hésité à reconnaître le statut de collectivité territoriale aux métropoles, à l'exception de Lyon. La métropole a donc « perdu son caractère innovant au cours des débats parlementaires, reléguée au rang de simple EPCI à fiscalité propre au risque d'entretenir la confusion avec les communautés urbaines. »³⁴. L'autre facteur qui a contribué à l'affaiblissement des métropoles françaises est la diffusion du statut de la métropole à une large échelle « Sans doute trop nombreuses, très hétérogènes, les métropoles tendent à devenir une structure intercommunale comme les autres. »³⁵.

Malgré cette banalisation, la création des métropoles remet en cause « les découpages traditionnels de l'organisation territoriale française », qui repose sur le principe de l'uniformité statutaire³⁶, même si ce dernier a été largement relativisé par les jurisprudences constitutionnelles et administratives. En outre, elle opère une « dissolution des critères fondamentaux ayant permis de construire l'architecture juridique de l'organisation territoriale décentralisée autour de la dichotomie entre les collectivités territoriales et les EPCI-FP »³⁷. Le statut attribué à la métropole du Grand Paris en est un bon exemple, car après les modifications apportées par la loi NOTRe, il « n'a que l'apparence du classicisme » d'EPCI à fiscalité propre³⁸. Malgré les réticences politiques (notamment des élus locaux) et les craintes concernant l'impact d'un statut métropolitain fort sur le « désert français »³⁹, la métropolisation s'inscrit dans l'agenda politique et juridique français et international : le fait est « que les villes, et particulièrement les plus grandes d'entre elles, constituent désormais un objet saisi en tant que tel par le droit. »⁴⁰.

Pourtant, Michel Casteigts a posé une question pertinente lors d'une conférence au Cameroun, à savoir : *Les modèles occidentaux sont-ils transposables aux*

³² FAURE, Bertrand. Les métropoles « et le désert français » ? *AJDA*, 2019, p. 2430.

³³ *Ibid.*, p. 2430.

³⁴ GARRIDO, Ludovic. La métropole : une nouvelle formule d'EPCI ? In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012, p. 42.

³⁵ FAURE, Bertrand. Les métropoles « et le désert français » ? *AJDA*, 2019, p. 2430.

³⁶ REGOURD, Cécile. *Op. cit.*, p. 305.

³⁷ *Ibid.*, p. 309.

³⁸ RENAUDIE, Olivier. Le Grand Paris. *RFDA*, 2016, p. 490.

³⁹ FAURE, Bertrand. *Op. cit.*, p. 2430.

⁴⁰ RENAUDIE, Olivier. *Op. cit.*, p. 490.

pays en développement ? Il souligne les spécificités de la plupart des métropoles de ces pays, tout comme la difficulté de la résolution de la question foncière : « La croissance démographique exponentielle des agglomérations s'est faite sans que soient réglés les problèmes de propriété des sols sur lesquels les nouveaux arrivants sont venus s'implanter. Les conflits de droits fonciers viennent donc s'ajouter aux conflits d'usage classiques en matière d'urbanisation. »⁴¹. En traitant notamment des métropoles africaines, il souligne la difficulté d'adaptation d'une approche essentiellement économique de la notion de pauvreté : « Les graves difficultés que connaissent des populations rurales brutalement transplantées dans un milieu urbain non organisé pour les recevoir ne peuvent pas se réduire à l'insuffisance de leur revenu monétaire. »⁴²

Il convient alors de remettre en cause l'adéquation de certaines solutions adoptées dans les pays développés afin de définir des principes de gouvernance adaptés à la situation des métropoles des pays en développement. En ce sens, Michel Lussault conteste même la notion de métropolisation pour décrire le phénomène urbain en Chine : « la mégapolisation l'emporte sur la métropolisation (concept qui convient peut-être surtout aux pays européens et à l'Amérique du Nord, pour lesquels il a été forgé), au sens où la première porterait la seconde à un niveau de taille et de complexité des ensembles mis en place bien supérieur. »⁴³.

Dans les métropoles latino-américaines, la ségrégation sociale est explicite et révèle l'extrême division de sociétés au sein desquelles certains vivent dans la misère, pendant que d'autres ont une qualité de vie similaire à celle des pays développés les plus riches. Ce cadre social se caractérisant par de telles inégalités se manifeste dans les paysages, où il existe également une ségrégation territoriale, qui se traduit par une « hétérogénéité spatiale »⁴⁴. Certaines particularités de l'urbanisation latino-américaine par rapport à celles européenne et nord-américaine font consensus chez les spécialistes, il s'agit de : la vitesse et l'intensité de l'exode de la population de la campagne vers la ville ; la constitution d'un processus de métropolisation précoce, engendrant un réseau urbain désarticulé ; la dissociation entre urbanisation et industrialisation, ayant pour

⁴¹ CASTEIGTS, Michel. *La gouvernance des villes en crise*. Conférence IISA. Yaoundé : 2003, p. 7.

⁴² *Ibid.*, p. 8.

⁴³ LUSSAULT, Michel. Des métropoles aux mégapoles : l'exemple chinois. *Tous urbains*, 2013, n° 4, p. 52-55.

⁴⁴ LENCIONI, Sandra. Impasses da gestão metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008, v. XII, n. 270, p. 2.

effet une ville marquée par l’informalité, l’irrégularité et la précarité en termes de logement ; la ségrégation résidentielle et les inégalités socio spatiales, ainsi que l’absence de planification⁴⁵. Une autre caractéristique qui ressort de l’analyse des aires métropolitaines de Buenos Aires (Argentine), São Paulo (Brésil) et Santiago (Chili) est l’enchevêtrement de politiques concernant la gestion du territoire dans ces espaces, qui ne gardent pas forcément une cohérence entre elles, ce qui génère une multiplication des compétences entre les divers organismes qui agissent dans ces métropoles⁴⁶.

Malgré ce contexte de ségrégation et d’inégalités au sein des métropoles d’Amérique latine, comme l’a bien démontré E. Costa, dans son analyse de l’organisation des aires métropolitaines de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Santiago et São Paulo, différents modes de gestion sont mis en place par les pays⁴⁷. Il convient donc d’insister sur certaines expériences qui montrent la diversité des possibilités permettant de se confronter aux questions métropolitaines.

À Bogotá, l’aire métropolitaine rassemble 20 « districts » et le « district capital de Bogotá » est l’autorité administrative responsable de la gestion métropolitaine. En 2013, la loi n° 1625, nommée « *Ley de áreas metropolitanas* », portant sur « les problèmes communs qui affectent les grandes villes, comme la collecte de déchets, le transport intermunicipal, l’harmonisation des Plans d’aménagement territorial et d’intégration de l’usage du sol, afin de rendre plus efficace la gestion des communes »⁴⁸, permet « aux entités administrative d’établir des plans intégrés de développement métropolitain, d’exécuter des travaux pour répondre aux questions urgentes et de créer des banques immobilières afin de promouvoir des programmes de logements sociaux »⁴⁹. Il se trouve que « le dimensionnement et la définition de la stratégie pour le logement social et prioritaire au niveau métropolitain et les instruments pour la gestion du sol vers ce but » font, en effet, partie du contenu minimal des plans stratégiques métropolitains d’aménagement territorial, selon l’article 23 de ladite loi⁵⁰,

⁴⁵ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017, p. 268.

⁴⁶ LENCIONI, Sandra. *Art. Cit.*, p. 7.

⁴⁷ COSTA, Esdras da Silva. Processos de metropolização latino americanos: o caso de São Paulo vis a vis o de outras experiências. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 387-403, 08/05/2020.

⁴⁸ COLOMBIE. *Ley de áreas metropolitanas*. Ley 1625 de 2013, p. 6. Disponible sur : « https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf ». Accès le 30 mai 2020.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

et témoignent ainsi combien il s'avère important de traiter la question du logement à l'échelle métropolitaine.

À Buenos Aires, l'aire métropolitaine est composée de la « *Ciudad autónoma de Buenos Aires* » et de 40 autres communes, mais elle ne possède pas son propre gouvernement métropolitain et dispose seulement d'un organisme d'articulation et de coordination des politiques publiques communes, dont les compétences sont établies par le Décret n° 149 de 2012 : l'Unité de projets spéciaux (« *la Unidad de Proyectos Especiales* »)⁵¹.

Toutes ces initiatives montrent que le processus de métropolisation constitue de nouveaux enjeux pour l'action publique, qui a néanmoins du mal à trouver un modèle de gouvernement adapté à cette échelle si complexe. Au Brésil, la mise en œuvre de politiques à l'échelle métropolitaine doit encore affronter les défis issus d'un régime fédératif bien particulier et des inégalités existant au sein de métropoles et entre celles-ci.

C. Les aires métropolitaines brésiliennes : entre fait métropolitain et création légale

Entre 1940 et 1980, la population brésilienne devient majoritairement urbaine. Selon le géographe Milton Santos, pendant que la population totale du Brésil a triplé durant cette période, la population urbaine a pour sa part été multipliée par 7,5, en venant ainsi à représenter 77% de l'ensemble en 1991⁵². Cette forte et rapide urbanisation a concerné plus spécifiquement certaines régions : entre 1970 et 1980, les villes de la périphérie de São Paulo et de Rio de Janeiro ont absorbé 11,61% de la croissance démographique du pays, pendant que ces deux villes en ont elles-mêmes accueilli 13,97%. Autrement dit, « les agglomérations de São Paulo et Rio de Janeiro sont responsables de l'absorption de plus d'un quart de la croissance totale de la population brésilienne durant cette décennie »⁵³. La métropolisation est alors devenue une réalité.

⁵¹ BUENOS AIRES. Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible sur : « <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/area-metropolitana-de-buenos-aires> ». Accès le 30 mai 2020.

⁵² SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, p. 31.

⁵³ *Ibid.*, p. 85.

Le débat métropolitain au Brésil a commencé dans les années soixante, à l'initiative de certains États-membres, qui ont constitué « des équipes de travail pour la réalisation de cette tâche métropolitaine, quoiqu'en phase embryonnaire »⁵⁴. Pourtant, en 1973, l'Union fédérale, gouvernée, à cette époque, par les militaires, a assumé ce rôle : elle a créé les premières aires métropolitaines et les a imposées comme un modèle de gouvernement unique, « en interdisant donc aux États fédérés de s'occuper de l'institutionnalisation des régions métropolitaines »⁵⁵. En tout cas, l'Union les a chargés de conduire les neufs métropoles créées⁵⁶, ce qui a été fait à partir d'un point de vue technique, voire même technocratique, par l'élaboration d'études et de planifications qui n'ont pas forcément été mises en pratique.

L'homogénéité du traitement des aires métropolitaines constitue donc l'une des principales caractéristiques du modèle proposé par l'Union en 1973. Les particularités et les spécificités régionales n'ont pas été prises en compte par la loi, qui a traité les neufs aires métropolitaines de la même façon : « La définition homogène des compétences communes, l'exclusion de la question du logement, qui se rapportait à toutes les villes et l'inclusion de l'attribution du gaz canalisé, qui n'existait que dans la ville de São Paulo, ont montré l'imposition du modèle aux États et aux Communes concernées. »⁵⁷. En outre, comme l'a bien souligné J. Castro, l'absence de la question du logement de l'agenda métropolitain est injustifiable, car, comme nous le verrons par la suite, ces grandes agglomérations urbaines se heurtaient déjà à ce problème.

Le modèle de régime métropolitain, initialement adopté au Brésil, sera étudié dans cette thèse, afin de montrer ses conséquences sur l'actuel débat à propos du rôle et du mode de gouvernement de ces espaces. De toute façon, il convient de souligner que le caractère centralisateur et autoritaire de ces premières métropoles n'a été remis en cause qu'en 1988, par la promulgation de la Constitution fédérale issue de la récente démocratisation du pays. Edésio Fernandes souligne que la gestion métropolitaine a fait

⁵⁴ Tel est le cas des États de São Paulo (GEGRA – *grupo executivo da Grande São Paulo*), de Minas Gerais (PLAMBEL – *planejamento metropolitano de Belo Horizonte*), de Rio de Janeiro (GERMET – *grupo de estudos da área metropolitana*), du Rio Grande do Sul (GERM – *grupo executivo da região metropolitana*) et de la Bahia (CONDER – *companhia de desenvolvimento do recôncavo baiano*). CASTRO, José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁶ La loi complémentaire n° 14/1973 a créé 8 aires métropolitaines (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador et São Paulo) et par la loi complémentaire n° 20/1974, l'aire métropolitaine de Rio de Janeiro est instituée.

⁵⁷ CASTRO, José Nilo de. *Op. cit.*, p. 16-17.

l'objet de nombreux débats pendant le processus de l'Assemblée constituante, tout du moins au sein des agences métropolitaines. Cela a débouché sur une proposition élaborée par huit des neuf aires métropolitaines existant à l'époque (toutes hormis Salvador), envoyée à l'Assemblée. « Selon cette proposition, serait reconnue la nature politique des aires métropolitaines, qui, étant des espaces de pouvoir politique, devraient être incorporées au pacte fédératif »⁵⁸.

Les débats constitutifs furent toutefois marqués par le refus de tout ce qui était associé au régime militaire et à ses impositions, ainsi que par la force du mouvement « municipaliste », qui préconisait l'autonomie municipale et la décentralisation⁵⁹. La gestion métropolitaine n'a donc pas représenté une priorité, la proposition d'attribuer une nature politique aux aires métropolitaines n'étant pas retenue. A la fin, la Constitution de 1988 a renvoyé le débat métropolitain aux États, établissant simplement que la création d'unités territoriales, telles que les aires métropolitaines, relevait de leur compétence, sans définir, comme nous l'analyserons, de critères objectifs pour guider cette institutionnalisation.

Cette absence de critères a favorisé un processus de « métropolisation institutionnelle »⁶⁰, marqué par le décalage existant entre le fait métropolitain et le statut juridique de métropole. Avant de présenter l'actuel cadre institutionnel des aires métropolitaines, il convient donc de saisir le fait métropolitain, en vérifiant quelles sont les agglomérations qui sont effectivement soumises au processus de métropolisation, tel qu'il a été défini ci-dessus. En ce sens, c'est l'étude développée par l'Institut brésilien de statistique et de géographie (IBGE) portant sur les Régions d'influence des villes (REGIC) qui semble la plus appropriée⁶¹, car elle propose un classement des agglomérations urbaines par rapport à leur étendue et à l'importance de leur influence sur le territoire brésilien. D'après la dernière édition de cette étude, en 2007 il n'existait que douze aires effectivement marquées par la métropolisation au Brésil. Ces

⁵⁸ FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 365.

⁵⁹ MARICATO, Ermínia. Metrópoles desgovernadas. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abril 2011, p. 11.

⁶⁰ COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: COSTA, Marco Aurélio; MORAIS, Maria da Piedade (org.). *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010, p. 641-682.

⁶¹ Comme nous le verrons, la loi fédérale n° 13.089/2015 (Statut de la métropole) renvoyait la notion de métropole à cette étude de l'IBGE.

métropoles sont encore classées par l'IBGE en trois groupes, selon la taille de leur territoire et l'intensité des rapports existant entre les villes : grande métropole nationale (São Paulo), métropoles nationales (Rio de Janeiro et Brasília) et métropoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia et Porto Alegre)⁶².

Pourtant, selon la dernière collecte de données (le 31 janvier 2018), il existe 83 aires métropolitaines au Brésil, dont 42 ont été créées après 2010⁶³. La récente création de ces unités à la fin des années 2000 est associée aux programmes du gouvernement fédéral qui disposaient de nombreuses ressources pour l'infrastructure urbaine et adoptaient en guise de critère permettant d'en bénéficier le fait d'appartenir à une métropole, comme ce fut le cas de *Ma maison, ma vie*⁶⁴, le plus grand programme de financement de logements créé après la fermeture de la Banque nationale d'habitation, en 1986. Cependant, cette institutionnalisation n'a pas forcément donné lieu à une amélioration de la gestion et des instruments pour assurer le développement métropolitain, les lois qui les ont institués étant, en général, peu spécifiques⁶⁵.

En somme, la métropolisation est un fait qui concerne certaines agglomérations brésiliennes, qui ont besoin d'une structure de gouvernance adaptée à cette réalité de la fragmentation administrative et d'intenses relations socioéconomiques. À ce phénomène, il convient d'ajouter celui de la « métropolisation institutionnelle » ou de la « banalisation du statut de métropole »⁶⁶, qui a vu le jour ces dernières années, encouragé par des politiques fédérales et par le manque de réglementation de la compétence des États pour établir ces unités territoriales.

Dans le cadre d'une importante étude réalisée en 2012, les communes qui composent les aires métropolitaines sont classées selon leur niveau d'intégration dans la dynamique métropolitaine. Cette étude s'est basée sur une analyse statistique, en prenant en compte différentes données telles que la taille de la population, le degré

⁶² IBGE. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 11.

⁶³ En fait, ce sont 80 aires métropolitaines créées par les États et 3 RIDE (régions intégrées de développement économique), qui sont des aires métropolitaines composées des communes de différents États-membres, étant alors créées par l'Union fédérale. COSTA, Marco Aurélio *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 23.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁶ FAURE, Bertrand. La banalisation du statut de métropole. *RFDA*, 2017, p. 637.

d'urbanisation, la densité, la mobilité et les déplacements domicile-travail, l'économie, entre autres⁶⁷. Il a donc été possible de regrouper les communes selon leur niveau d'intégration : les « communes pôles » correspondent aux villes centres des agglomérations ; les communes classées comme « extensions des pôles », sont celles qui, bien que n'étant pas des pôles, ont un volume et une intensité d'intégration avec ceux-là beaucoup plus forts que les autres groupes ; enfin, il y a les communes dotées d'une intégration très haute, haute, moyenne, faible et très faible.

Les migrations journalières sont l'une des données qui expriment le mieux l'intégration entre les communes. D'après cette étude, ces déplacements se concentrent entre les communes classées comme des pôles (les villes centres), des extensions des pôles et celles ayant un très haut ou haut niveau d'intégration : ces communes concentrent 90% des flux analysés. Les communes pôles se caractérisent par des flux d'entrée, ce qui confirme leur attractivité sur l'agglomération. Les communes classées en tant qu'« extension des pôles » jouent un double rôle : de réception, ainsi que d'évasion. Les communes de haut ou très haut niveau d'intégration sont marquées par les flux de sortie, car la plupart d'entre elles exercent la fonction de « ville-dortoir »⁶⁸.

En établissant un parallèle avec la hiérarchie urbaine définie par l'IBGE (REGIC), cette étude met en relief qu'aussi bien les communes extensions des pôles, que celles de haut ou très haut niveau d'intégration, se concentrent dans les agglomérations effectivement soumises au processus de métropolisation. En revanche, les communes de faible ou très faible intégration se situent pour leur part au sein des agglomérations qui ne sont effectivement pas métropolitaines⁶⁹, autrement dit, celles liées à la *métropolisation institutionnelle* : « l'institutionnalisation de ces agglomérations passe, dans la plupart des cas, par des questions politiques locales ou régionales, ainsi que par la perspective d'augmenter les possibilités d'obtenir des ressources auprès des gouvernements des États ou de l'Union »⁷⁰. Il convient également de noter que les pôles concentrent plus de 50% de la population, du PIB et des revenus de ces agglomérations, et mettent à disposition des infrastructures de circulation de personnes et de marchandises (aéroports et ports)⁷¹.

⁶⁷ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 5.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 34.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 50.

⁷¹ *Ibid.*, p. 28.

Il existe alors une énorme différence entre les aires métropolitaines instituées au Brésil : d'un côté, São Paulo, rassemblant 39 communes et une population de 21 millions d'habitants ; de l'autre, l'aire métropolitaine centrale de l'État de Roraima, au Nord du pays, dont la population n'est que de 31 000 personnes⁷². São Paulo est, en effet, la grande métropole nationale, qui concentre 28% de la population brésilienne et était responsable, en 2005, de 40,5% du PIB du pays⁷³.

Comme l'a bien révélé l'Atlas du développement humain des aires métropolitaines brésiliennes, outre les différences entre les aires métropolitaines, il existe de grandes disparités au sein même de ces agglomérations. Dans les cas extrêmes, au sein d'une même aire métropolitaine, il existe des quartiers où les revenus mensuels *per capita* de ces habitants sont supérieurs à R\$7.000,00, alors que, dans d'autres quartiers, les revenus n'atteignent pas à R\$200,00. L'espérance de vie est un autre indicateur qui varie considérablement dans les territoires métropolitains, de l'ordre de douze ans, en moyenne. En ce qui concerne la scolarité de la population, les données s'avèrent elles aussi frappantes : dans certains quartiers, le pourcentage d'habitants ayant complété leur éducation de base varie entre 91 et 96%, tandis que, dans d'autres, ce pourcentage varie entre 21 et 37%⁷⁴.

Ce panorama des métropoles brésiliennes permet de mieux comprendre l'importance, ainsi que les difficultés, de l'instauration d'un gouvernement capable d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques qui affectent l'ensemble du territoire métropolitain, comme c'est le cas en ce qui concerne le logement. « En résumé, il s'agit surtout de faire en sorte que l'attraction de capitaux et la croissance économique des aires métropolitaines ne se fassent pas aux dépens de l'intégration sociale et de la durabilité »⁷⁵.

⁷² COSTA, Marco Aurélio *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 26.

⁷³ IBGE. *Regiões de influência das cidades*: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008, p. 13.

⁷⁴ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2014, p. 9.

⁷⁵ TOMÁS, Mariona. *Tendances métropolitaines dans le monde*. Observatoire Metropolis, Issue Paper 1, 2016, p. 4.

Section 2. Le droit au logement au Brésil

La reconnaissance du droit au logement est relativement récente dans la plupart des pays, et liée à une nouvelle compréhension du rôle de l'État en tant que garant des droits fondamentaux et des conditions minimales de vie pour les citoyens. Au Brésil, l'actuel traitement juridique du droit au logement découle de l'historique et des caractéristiques du processus d'urbanisation brésilien, ainsi que des luttes et revendications des mouvements sociaux. Pour préciser le contenu et la portée juridique de ce droit, il convient, tout d'abord, de présenter les grandes lignes directrices du développement urbain.

A. Le logement : du problème sanitaire au droit social

La construction de logements en tant que question sociale et enjeu politique est un phénomène assez récent au Brésil, lié à l'industrialisation et à l'urbanisation, ainsi qu'à un changement du rôle attribué aux pouvoirs publics dans ce domaine. On peut donc distinguer différentes phases de ce processus qui est toujours en cours au Brésil : lors de la première phase, la perception des conditions de logement est devenue un sujet de santé publique, soutenue par un discours hygiéniste. Ensuite, le logement devient un enjeu politique, surtout en ce qui concerne le logement des classes ouvrières. Dans un troisième temps, une politique du logement et d'accès à la propriété est mise en œuvre ; et, plus récemment, le logement est conçu comme un droit et la question de la régularisation foncière devient cruciale⁷⁶.

Etant donné que le Brésil était un pays essentiellement rural jusqu'au milieu du XXe siècle, le problème du logement ne se posait alors pas. Depuis l'invasion du pays par les portugais, en 1500, jusqu'à l'abolition de l'esclavage en 1888, la majorité des travailleurs (esclaves) était logée dans de grandes fermes, sous la dépendance des grands propriétaires fonciers. Évidemment, les conditions d'hébergement du peuple étaient déplorables, mais du fait que les esclaves n'étaient même pas considérés comme des personnes et des sujets de droit, une telle situation n'était pas du tout assimilée à un problème d'ordre public.

⁷⁶ Sur l'histoire du logement social au Brésil, voir notamment : BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

L'abolition de l'esclavage a été précédée par une loi qui a eu de nombreuses répercussions sur le développement des villes brésiliennes. Il s'agit de la « Loi des terres » approuvée en 1850. Ce fut la première loi relative à la propriété privée de la terre au Brésil⁷⁷. Cette loi prévoyait que toutes les terres non utilisées jusqu'à ce moment-là pour la production agricole étaient la propriété de l'Etat. C'est l'origine de ce que l'on appelle les « terres dévolues ». Cette loi a également prévu que ces terres ne pouvaient être acquises que par l'achat. Cette réglementation sur l'acquisition foncière a empêché l'accès légal aux terres par d'anciens esclaves. Après presque trois siècles d'exploitation, les esclaves ont été affranchis sans aucune indemnisation et sans la possibilité d'acquérir des terres pour leur logement et leur travail, car ils n'avaient pas d'argent pour en acheter. Si l'accès légal leur était pratiquement impossible, l'occupation des terrains sans titre juridique valable a été la solution de logement trouvée non seulement par les anciens esclaves mais aussi par les catégories les plus pauvres de la population. L'occupation des terrains a eu lieu aussi bien dans la zone rurale du pays que dans les villes, qui commençaient à se développer davantage à cette époque-là⁷⁸.

Les externalités négatives de l'urbanisation désordonnée ont rapidement touché les villes, tout d'abord dans le domaine de la santé publique. Les conditions d'hygiène de la plupart des logements populaires étaient précaires et, dans les plus grandes villes, la forte concentration d'habitations sans accès aux services de base a favorisé le déclenchement d'épidémies.

Afin de mieux comprendre la situation des villes brésiliennes au début du XXe siècle et ses conséquences en matière d'urbanisme et de logement, l'on peut prendre pour exemples les villes de Rio de Janeiro et de São Paulo. En 1763, Rio de Janeiro est devenue la capitale du Brésil et ainsi, l'axe politico-économique de la colonie a été transféré du nord-est vers le sud, ce qui a tout de suite imposé la nécessité de travaux pour accueillir la nouvelle structure administrative. En 1808, fuyant les guerres napoléoniennes, la cour portugaise arriva à Rio. Le nouveau statut de cette ville a rendu nécessaire l'exécution de travaux qui ont marqué son développement urbain durant le XIXe siècle. Cela a entraîné une croissance économique, en particulier après l'ouverture

⁷⁷ SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2008.

⁷⁸ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 éd. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 17.

des ports brésiliens aux nations amies, la révocation de la loi interdisant les manufactures et la stimulation de ces activités dans le pays. Rio de Janeiro a alors connu un accroissement démographique ainsi que, par conséquent, une hausse de la demande de logements.

La solution adoptée par les populations les plus pauvres est d'habiter en « cortiços » (autour d'une cour commune). Ces logements sont dénoncés comme épicerie des épidémies de choléra, de peste, de variole et de fièvre jaune, qui à partir de 1850 frappent périodiquement la ville.⁷⁹

Les effets sur la santé publique des conditions précaires d'hygiène étaient aggravés par la suroccupation des habitations et l'absence de services de base. Le discours médical hygiéniste qui se développait en Europe eut un impact de plus en plus important au Brésil et les prescriptions des médecins pesèrent davantage sur le mode de vie et l'organisation des villes. Au début du XXe siècle, ce contexte a favorisé la mise en œuvre d'une grande réforme urbaine à Rio de Janeiro de forte inspiration haussmannienne⁸⁰. L'une des mesures adoptées a été la destruction des « cortiços⁸¹ », considérés comme à l'origine des malaises affectant la société. Ces « cortiços » ont fait place à des avenues et des logements modernes, à la mode parisienne, destinés aux habitants les plus riches.

Les plus pauvres sont les principales victimes de l'urbanisation à Rio de Janeiro. Leurs habitations sont entièrement démolies, leurs biens jetés à la rue et le colportage, une de leurs principales sources de revenus, interdit. Alors qu'ils ne peuvent maintenir, dans ces conditions, leur ancien mode de vie, l'État ne leur propose aucune solution alternative.⁸²

En parallèle, une grande campagne de vaccination a été orchestrée à Rio et dirigée par Oswaldo Cruz, diplômé de l'Institut Pasteur (Paris). Mais, la population n'a pas bien réagi à la vaccination, obligatoire à partir du 31 octobre 1904. Des combats de

⁷⁹ LUSTOSA COSTA, Maria Clélia. *Le discours hygiéniste et la mise en ordre de l'espace urbain de Fortaleza, au Brésil*. Thèse de doctorat. Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Paris, 2012, p. 68.

⁸⁰ MARINS, Paulo César Garcez. *Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras*. In: NOVAIS, Fernando; SEVCENKO, Nicolau. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 141.

⁸¹ « Chaque cortiço, avec son entrée principale séparée et sa cour intérieure, apparaît comme une place forte des « classes dangereuses » de la ville : immigrants pauvres, paysans issus de l'exode rural, esclaves affranchis. » LÖWY, Ilana. Les politiques de vaccination au Brésil : entre science, santé publique et contrôle social. *Sciences sociales et santé*. 2009/3 (Vol. 27), p. 114.

⁸² LÖWY, Ilana. « Les politiques de vaccination au Brésil : entre science, santé publique et contrôle social ». *Sciences sociales et santé*. 2009/3 (Vol. 27), p. 109.

rue ont éclaté dans la capitale pendant une semaine. La « révolte contre le vaccin » a fait 23 morts et des dizaines de blessés⁸³. Il a découlé de tous ces changements mis en place au nom de la santé publique l'expulsion des plus pauvres du centre de la capitale. La seule option pour la majorité de ces expulsés a consisté à se loger dans les buttes autour de la ville, dans une situation irrégulière qui déclencha la constitution des « favelas », qui caractérisent encore aujourd'hui Rio de Janeiro.

A l'époque, ces problèmes n'apparaissaient toutefois pas exclusivement dans la capitale du pays. Dans son œuvre portant sur l'origine du logement social au Brésil⁸⁴, Nabil Bonduki présente un panorama du développement de la ville de São Paulo et du traitement de la question du logement jusqu'au début du régime militaire, dans les années soixante. La première crise du logement de São Paulo s'est produite entre 1886 et 1900, quand les immigrants européens ont rejoint les esclaves récemment libérés qui arrivaient dans les centres urbains de l'époque. De même qu'à Rio, la croissance démographique n'y avait en effet pas été associée à la construction d'un nombre suffisant de logements. L'expansion de la ville vers la zone rurale était de plus en plus importante, en même temps que l'exploitation des terrains bien localisés, près des zones d'offres d'emplois, a entraîné une haute densité de logements qui mettaient en danger la santé de la population.

Les hygiénistes ont ainsi exigé l'intervention des pouvoirs publics afin de contrôler la construction de l'espace urbain. N. Bonduki souligne l'importance de l'expérience européenne pour l'approbation des mesures d'intervention, étant donné que les lois sanitaires française et anglaise ont servi d'exemples et de justifications de l'intervention étatique. Les pouvoirs publics brésiliens ont agi sur trois fronts : le contrôle sanitaire des logements ; la législation urbanistique et la mise en œuvre des réseaux d'eau et d'assainissement. Ces actions, qui sont à l'origine de l'intervention publique dans l'espace urbain et les logements, ont été influencées par le discours médical-hygiéniste hégémonique dans le contexte international⁸⁵.

Ce discours revêtait aussi un caractère moral, puisque la concentration de la population la plus pauvre dans les foyers, faubourgs, *cortiços*, était perçue comme un facteur de dégradation morale qui mettait en danger la famille et le travail. Les rapports

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

⁸⁵ BONDUKI, Nabil. *Op. cit.*, p. 37.

présentés aux pouvoirs publics dénonçaient non seulement les conditions de vie insalubres, mais aussi la promiscuité. L'intervention publique ne se limitait donc pas à l'imposition de règles pour les constructions et aux travaux en vue de l'assainissement des villes, ce qui mettait aussi en évidence le fort caractère moral et social de la conformation du mode de vie privé.

Le discours hygiéniste n'atteignait pas seulement les villes où se concentraient les médecins et les intellectuels de l'époque, pour la plupart diplômés en Europe. Le modèle de la politique sanitaire et urbaine développé à Rio de Janeiro et à São Paulo a également été suivi par d'autres villes. L'objet de notre étude étant les métropoles brésiliennes, on ne peut pas négliger l'importance de ce discours, car il s'est avéré déterminant pour le développement urbain, en particulier celui des capitales des provinces du Brésil, qui deviendront les principales aires métropolitaines du pays. L'urbanisme brésilien étayé par ce discours hygiéniste a favorisé la construction de villes déséquilibrées et marquées par la ségrégation spatiale, ce que l'expérience de Fortaleza, capitale de l'État du Ceará, province de la région nord-est du Brésil, illustre très bien : « La législation urbaine de Fortaleza est également influencée par le discours médical européen ; quelques-unes de ses normes sont adaptées, comme cela s'impose, au climat de la région. D'autres sont simplement transposées »⁸⁶, comme les règles d'alignement des rues et les normes de construction.

Si au début du XXe siècle, on observait dans les principales villes brésiliennes le développement d'une politique urbaine, fondée sur le discours hygiéniste et le modèle parisien, ce n'est qu'à partir du gouvernement du Président Getúlio Vargas (1930-1945) que l'on commença à considérer le logement des classes populaires comme une affaire d'État. Jusqu'aux années 1930, le logement n'était qu'une question privée. Dans les villes, les travailleurs habitaient dans des foyers, *cortiços* et faubourgs. La location privée était le principal mode d'accès à un logement⁸⁷, malgré l'absence de réglementation du rapport entre les locataires et les bailleurs.

Le développement d'un « nouvel État », proposé par le Président Vargas, supposait la création d'une nouvelle réalité sociale. L'idéologie de l'accès à la propriété était diffusée⁸⁸. Acquérir sa propre maison était devenu le but des travailleurs et le

⁸⁶ LUSTOSA COSTA, Maria Clélia. *Op. Cit.*, p. 22.

⁸⁷ En 1940, seuls 25% des ménages appartenaient à ses occupants. BONDUKI, *Op. cit.*, p. 52.

⁸⁸ « Dans un pays soumis jusqu'à aujourd'hui à des périodes de crise économique, le rêve de l'accès à la propriété a été construit et légitimé comme l'une des rares garanties de stabilité des familles

symbole de la réussite. La maison individuelle représentait le succès de la nouvelle politique économique du pays, d'inspiration keynésienne. De plus, celle-ci assurait la stabilité du système politique et le contrôle des travailleurs, en s'opposant aux idées socialistes et communistes⁸⁹. Depuis lors, la politique brésilienne du logement social est fondée sur l'accès à la propriété, à la différence de la France, où prévaut un modèle basé sur la location sociale.

Divers facteurs ont contribué à rendre la maison individuelle abordable pour les travailleurs : la diffusion de nouvelles techniques de construction ; la mise en œuvre de modèles de lotissements standardisés ; la concession d'incitations fiscales et de financements à long terme à partir du fonds social. Toutefois, le coût foncier constituant toujours un grand problème, la solution trouvée par les investisseurs immobiliers a été l'occupation des terrains situés à la périphérie des villes, moins chers. En revanche, ils entraînaient à long terme un coût élevé pour les pouvoirs publics, qui devaient ainsi étendre des réseaux et services. Les conséquences de cette politique sont encore visibles dans les métropoles brésiennes qui se caractérisent par l'étalement urbain, la ségrégation spatiale, l'irrégularité foncière et la difficulté d'accès aux services publics.

Le droit au logement s'est ainsi consolidé dans le système juridique brésilien au fur et à mesure que la question du logement a évolué pour devenir un enjeu politique et social, pris en charge par les pouvoirs publics. Les premières lois dont le but était d'assurer ce droit sont celles liées à la création d'établissements de sécurité et d'assistance sociale, chargés de la production de logements, ainsi que la loi d'encadrement des loyers⁹⁰.

Le gouvernement Vargas (1930-1945) a réglementé le secteur de la sécurité sociale, ce qui a généré une concentration des ressources émanant de l'épargne sociale. Ces fonds ont été utilisés afin de promouvoir la construction de logements, destinés prioritairement à ceux qui y contribuaient. Les premiers organismes publics responsables au niveau fédéral de la construction massive des logements furent donc les Instituts de retraite et pension (IAP), qui avaient un caractère corporatif, du fait qu'ils étaient associés à des catégories spécifiques d'employés, comme, par exemple, les employés des banques. N. Bonduki met l'accent sur la contradiction qui a caractérisé la

brésiennes. » SHIMBO, Lúcia Zanin. La construction du logement social : une politique publique liée au marché immobilier. *Brésil(s)*, 6/2014, p. 100.

⁸⁹ BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017, p. 81.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 217.

politique de construction de logements menée par ces instituts : d'une part, elle avait un caractère social de distribution de logements ; mais, de l'autre, elle devrait être économiquement rentable et soutenable. Ces deux perceptions sur la conception et la portée de la politique du logement se sont toujours confrontées au Brésil⁹¹.

Ces premières politiques du logement ont privilégié la classe ouvrière déjà insérée dans le marché de travail, ce qui ne représentait pas la majorité de la population qui arrivait dans les grandes villes brésiliennes, mais sans y trouver d'emploi formel. Le logement régulier est alors devenu presque un privilège, attribué à la partie de la population dont l'insertion dans le marché du travail lui permettait d'accéder aux droits sociaux et aux politiques publiques. Le reste de la population, pour qui la maison individuelle n'était qu'un rêve, n'avait pas d'autres choix que de se soumettre au système de location privée non encore réglementé ou d'occuper les buttes ou les terrains périphériques.

La demande de logements supérieure à l'offre et l'absence de réglementation du rapport locatif ont contribué à la rentabilité du marché locatif privé, qui attirait une grande partie des investissements privés provenant du secteur agricole. Cependant, l'un des principaux objectifs du gouvernement national était le développement industriel, qui exigeait de considérables efforts financiers, publics et privés. Afin d'inciter le capital à financer l'industrie, il fallait rendre le marché locatif moins attractif. C'est pourquoi le gouvernement a promu l'encadrement des loyers et la régulation de la relation locataire-bailleur en 1942, mesure qui a contribué au désengagement de la production rentière des logements par le secteur privé, au profit de la production industrielle. Ces transformations économiques ont provoqué le transfert à l'État du rôle de production des logements pour les travailleurs.

Plus importante que la production étatique des logements était la diffusion et l'acceptation de l'idée que l'État devrait être responsable de la garantie d'un standard minimal d'habitations aux travailleurs urbains, à un coût compatible avec leurs salaires.⁹²

La légitimation de l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur du logement a remis en cause le caractère absolu du droit de propriété, ce qui s'avère fondamental pour l'affirmation du droit au logement. Cela ne veut pas dire pour autant

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, p. 218.

que ces deux droits ne soient pas compatibles, mais uniquement que parfois il faut imposer des limites à l'exercice du droit à la propriété afin de mettre en œuvre celui au logement.

La fin du gouvernement Vargas, en 1945, a malheureusement interrompu ce processus de développement d'une véritable politique du logement, de grande portée sociale, qui a permis la construction de logements, bien qu'en nombre réduit, dans un contexte justement marqué par l'avancée de l'urbanisation brésilienne qui avait suscité une demande de logements. Cette question ne sera à nouveau abordée qu'en 1964, à partir de la création de la Banque Nationale d'Habitation (BNH) par le gouvernement militaire. La création de la BNH a été une réponse à la crise du logement qui affectait de plus en plus les villes brésiennes, surtout à cause de l'accroissement de l'exode rural et de l'industrialisation. Cette réponse visait, d'un côté, à obtenir le soutien des classes populaires urbaines au nouveau gouvernement, instauré après un coup d'état et, de l'autre, à financer le développement du secteur de la construction civile. Jusqu'en 1986, cette banque a été responsable de la conception et du financement de la politique nationale du logement, fondée sur la construction de logements surtout destinés à la classe prolétaire, salariée. À la différence de la politique française du logement, reposant quant à elle sur la location sociale, le modèle adopté depuis la BNH est celui de la vente des logements.

Il convient de souligner qu'avec la création de la BNH, il y a eu une séparation entre le débat urbanistique et le logement social, ce qui a produit de graves effets sur la qualité de l'espace urbain, puisque l'on a ainsi favorisé la construction de grands lotissements dans la périphérie des villes, sans l'articuler avec une véritable politique urbaine⁹³. Il n'existait aucune préoccupation pour la qualité des logements et leur insertion urbaine. Par ailleurs, la standardisation des grands ensembles n'a pas respecté les différences culturelles, environnementales et géographiques inhérentes à la population d'un pays aussi grand que le Brésil. Malgré cette standardisation et la production à large échelle de lotissements, le modèle de la BNH n'a pas été capable de satisfaire les besoins découlant de l'accélération du processus d'urbanisation vécu au Brésil pendant la seconde moitié du XXe siècle.

Les ménages aux plus bas revenus ont beaucoup souffert de ce modèle politique dont le volet économique était plus fort que l'aspect social. Le problème du

⁹³ *Ibid.*, p. 326.

manque de logements concernait toujours davantage les personnes appartenant aux couches les plus pauvres, parce qu'elles n'avaient pas d'emplois stables leur permettant d'accéder à un crédit pour financer leur propre maison. Par conséquent, l'auto-construction des logements, marquée par l'irrégularité foncière, a continué à être la règle pour une grande part des ménages⁹⁴. Le processus de ségrégation spatiale qui caractérise les villes brésiliennes est donc dû à cette politique du logement, ce pour de nombreuses raisons : le manque de contrôle sur la question foncière, la localisation périphérique de la plupart des lotissements, la préférence d'un modèle de politique inapproprié pour combattre la pénurie des logements.

En 1986, la BNH a finalement été supprimée, à la suite des critiques de son modèle de politique du logement et de son lien avec le régime militaire. Une nouvelle phase de la vie politique brésilienne s'ouvrait, dont l'on espérait beaucoup en matière de logement. La Constitution fédérale de 1988 est devenue le symbole de tous les changements vécus à cette période-là. Elle a mis fin au régime dictatorial et a accordé les droits fondamentaux aux citoyens, en érigeant la dignité humaine en guise de principe fondamental de la République.

La Constitution de 1988 a eu un rôle décisif pour les villes, car c'était la première Constitution comportant un chapitre consacré à la politique urbaine, proposé par un amendement populaire du Mouvement national pour la réforme urbaine (MNRU). Dans les articles 182 et 183, le constituant a prévu que la politique de développement urbain a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants. Ce chapitre établit aussi quelques outils pour la mise en œuvre de cette politique de développement urbain, tels que le plan directeur, obligatoire pour les villes de plus de 20 000 habitants⁹⁵.

Cependant, le droit au logement n'apparaît pas expressément comme un droit fondamental dans la première version de ce texte constitutionnel. Malgré cette absence, une interprétation systémique de la Constitution démontre que le logement joue un rôle essentiel pour rendre effectifs ses dispositifs, tels que la dignité de la personne humaine⁹⁶. En outre, en prévoyant la fonction sociale de la propriété et de la ville, le constituant a envisagé que l'usage des immeubles se fasse de façon à assurer les

⁹⁴ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 40.

⁹⁵ SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 48.

⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 288.

objectifs de la République brésilienne, dont la construction d'une société plus juste et solidaire et la réduction des inégalités sociales et régionales⁹⁷. José Afonso da Silva souligne également que la reconnaissance de la compétence des entités fédérées pour promouvoir les programmes de construction de logements (article 23, IX, CF/1988) était la contrepartie du droit au logement⁹⁸.

La Constitution brésilienne de 1988 est intimement liée au développement des droits de l'homme au niveau international. Le droit au logement est internationalement prévu depuis 1948 par la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans son article 25-1⁹⁹ et fut réaffirmé par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC). Il convient de souligner que, selon l'article 5, § 2 de la Constitution brésilienne : « Les droits et les garanties inscrits dans la présente Constitution n'en excluent pas d'autres qui découlent du régime et des principes qu'elle adopte ou des traités internationaux auxquels la République fédérative du Brésil est partie. »¹⁰⁰. En 1992, le Brésil a ratifié le PIDESC¹⁰¹ ; ce faisant, le droit au logement reconnu par les traités internationaux dont le Brésil est signataire, en est venu à intégrer le cadre juridique brésilien.

De toute façon, afin qu'il ne subsiste aucun doute, en 2000, le pouvoir constituant a approuvé un amendement pour inclure le droit au logement dans la liste des droits sociaux de l'article 6 de la Constitution fédérale¹⁰². Le contenu de ce droit n'a toutefois pas été défini. Pour le comprendre, il faut analyser les lois et les règlements infra constitutionnels, la jurisprudence et les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, comme on le verra ensuite. Il convient de souligner également que, dès la promulgation de la Constitution de 1988, un

⁹⁷ Article 3 de la Constitution fédérale de 1988. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32 éd. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 314.

⁹⁹ « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. » NATIONS UNIES. *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Disponible sur : « <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/> ». Accès le 30 mai 2020.

¹⁰⁰ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

¹⁰¹ Décret n° 592 du 6 juillet 1992. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm ». Accès le 24 mai 2020.

¹⁰² Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

projet de loi visant à réglementer le chapitre sur la politique urbaine a été proposé, afin d'assurer l'efficacité des instruments prévus en vue du développement urbain et de la fonction sociale de la propriété. Néanmoins, cette réglementation n'a été approuvée qu'en 2001 par la loi n° 10.257, dite « Statut de la ville », soit treize ans après la promulgation de la Constitution. Cette loi constitue la principale norme du droit de l'urbanisme brésilien, à côté de la Constitution et son rapport avec le droit au logement sera étudié de façon approfondie.

Si la fin du régime militaire et la promulgation de la Constitution de 1988 ont marqué un moment d'affirmation des droits et libertés, la mise en œuvre de ces droits demeure toutefois lente et complexe. Si l'on considère cette trajectoire, il convient alors d'examiner en profondeur les caractéristiques du droit au logement au Brésil, récemment élevé au niveau constitutionnel, afin de comprendre son contenu et sa portée juridique.

B. Les caractéristiques du droit au logement

Le droit au logement est considéré, par la doctrine, ainsi que par la législation et la jurisprudence, comme un droit social, à côté du droit à la santé, à l'éducation et au travail. Si, d'une part, il existe des similarités entre ces droits, de l'autre, chacun de ces droits sociaux comporte des spécificités, surtout en ce qui concerne leur mise en œuvre. Au regard des théories des droits fondamentaux et des libertés publiques, en particulier développées au niveau du droit constitutionnel, le droit au logement constitue un droit-créance individuel et collectif.

Comme l'a bien noté N. Romdhane, « le droit au logement a fait l'objet d'une construction législative atypique »¹⁰³, ce qui est vrai non seulement en France, mais aussi au Brésil, où sa portée juridique est affectée par son affirmation lacunaire et répandue dans ces deux systèmes juridiques.

Selon Ingo Sarlet, les droits sociaux établis par la Constitution brésilienne de 1988 ont une conception large : ils incluent des positions juridiques qui requièrent une prestation des pouvoirs publics aussi bien que des droits de défense, comme la protection contre les tiers. Il cite l'exemple du droit au logement pour montrer que

¹⁰³ ROMDHANE, Hanène. *Droit au logement*. Thèse en droit public. Université Panthéon-Assas – Paris II. 2006, p. 33.

même un droit social possède une dimension négative, de défense, en plus de son évidente dimension positive. La reconnaissance du caractère insaisissable d'un immeuble parce qu'il sert de logement à une famille révèle le caractère négatif du droit au logement. En outre, un tel droit implique l'intervention de politiques publiques afin de satisfaire aux besoins de ceux qui n'ont pas accès à un logement décent¹⁰⁴.

Concernant la titularité du droit au logement, la question est elle aussi complexe : tout en revêtant un caractère collectif (ou *transindividuel*), ce droit se manifeste également au niveau individuel¹⁰⁵. D'un côté, les menaces subies par un groupe qui occupe de façon illégale un bâtiment montrent la dimension collective assumée par ce droit. D'ailleurs, c'est ce qui légitime dans le cas brésilien l'intervention du ministère public pour défendre les intérêts des occupants. D'un autre côté, l'article de la Constitution brésilienne, qui prévoit le droit à la prescription acquisitive pour une famille qui possède un terrain depuis plus de 5 ans et l'utilise en tant que logement, est symptomatique du caractère individuel du droit au logement. La possibilité de demander un logement directement au juge demeure néanmoins une question non tranchée au Brésil, ce qui montre les limites du caractère positif et de l'efficacité du droit au logement.

Après avoir précisé les caractéristiques du droit au logement, il convient d'analyser sa portée juridique, ce qui s'avère essentiel, car il s'agit là d'un droit qui requiert souvent des prestations positives de la part des pouvoirs publics, ce qui renvoie aux possibilités matérielles de le mettre en œuvre.

C. La portée juridique du droit au logement

L'article 5, §1 de la Constitution de 1988 prévoit que : « Les normes qui définissent les droits et les garanties fondamentaux sont d'application immédiate. »¹⁰⁶. La portée juridique de ce dispositif a suscité de nombreux débats et des interprétations divergentes par la doctrine brésilienne¹⁰⁷, certains auteurs soutenant que son application

¹⁰⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. *Op. cit.*, p. 146.

¹⁰⁵ Sur ce caractère double des droits sociaux, voir notamment le chapitre 4 de la thèse suivante : HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

¹⁰⁶ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

¹⁰⁷ HACHEM, Daniel Wunder. *Op. cit.*, p. 144.

se limitait aux droits individuels. Toutefois, une interprétation systémique de la Constitution permet de conclure que du fait que le droit au logement est un droit fondamental, bien que social, cette disposition devrait lui être applicable¹⁰⁸. Il convient donc de préciser les effets de cette « application immédiate ».

Le droit au logement possède tout à la fois une dimension négative, qui se traduit par le devoir d'abstention *erga omnes*, et une dimension positive, autrement dit le droit à une prestation¹⁰⁹. En effet, « Tous les droits, quels qu'ils soient, imposent aux États une triple obligation de 'respecter', de 'protéger' et de 'réaliser' les droits. »¹¹⁰. La possibilité d'invoquer le droit au logement devant le juge dans le cas d'une menace de violation est liée à sa dimension négative, son application immédiate étant alors un consensus, tout du moins au niveau théorique. Cela signifie qu'à partir du moment où le droit au logement est mis en danger, même en l'absence d'une loi qui le réglemente, on peut l'invoquer devant un juge. La protection du droit au logement contre les actes des tiers ou même de l'État est immédiatement valable¹¹¹. Bien sûr, cela n'empêche pas que dans une situation concrète, ce droit puisse céder devant un autre droit de même portée juridique, c'est-à-dire, un autre droit fondamental.

En revanche, l'application immédiate de la dimension positive du droit au logement (comme la fourniture de prestations et services pour le mettre en œuvre), suscite davantage de controverses. Au sein de la doctrine brésilienne, même les auteurs les plus progressistes s'y montrent réticents. I. Sarlet affirme par exemple que « dans sa condition de droit à une prestation, le droit au logement aura pour objet la création et la structuration des organes, l'édition des normes qui établissent des procédures de tutelle et de promotion des droits, la fourniture de biens et services »¹¹². Il ne reconnaît pas la possibilité de demander directement aux pouvoirs publics l'accomplissement de ce

¹⁰⁸ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 157.

¹⁰⁹ SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 40.

¹¹⁰ HENNETTE VAUCHEZ, Stéphanie ; ROMAN, Diane. *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. 2 éd. Paris : Dalloz, 2015, p. 20.

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia e efetividade do direito à moradia na sua dimensão negativa (defensiva): análise crítica a luz de alguns exemplos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *Direitos sociais: fundamento, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

¹¹² SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal*, p. 22. Disponible sur : « <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf> ». Accès le 11 sep. 2017.

droit. Dans la mise en œuvre du droit au logement, les pouvoirs publics n'auraient qu'une obligation de moyen et non de résultat.

En considérant l'importance et le caractère fondamental de ce droit, cette approche trop restrictive de sa portée juridique est critiquable. Il est étonnant que la reconnaissance du droit au logement comme un droit social fondamental ne s'avère pas suffisante – selon la doctrine et la jurisprudence – pour lui attribuer la même portée que celle reconnue aux autres droits sociaux fondamentaux. Cela est mis en évidence quand on analyse le traitement accordé par les juges brésiliens au droit à la santé ou à celui à l'éducation, par exemple. Selon une jurisprudence constante, un particulier peut saisir le juge afin d'obtenir de l'État un médicament ou un traitement au nom du droit à la santé¹¹³ ou une place à l'école maternelle pour un enfant¹¹⁴. Néanmoins, quand il s'agit du droit au logement, il n'est pas possible de saisir le juge afin de demander un logement. Il est admis tout au plus de faire appel au droit au logement en tant que matière de défense ou de demander la reconnaissance d'un droit réel (comme le droit de propriété ou le droit d'usage) pour assurer le droit au logement. La justiciabilité et l'opposabilité du droit au logement sont donc limitées par rapport à celles des autres droits sociaux eux aussi reconnus par la Constitution. La justification donnée à cette distinction est habituellement associée aux limites budgétaires des pouvoirs publics¹¹⁵ et à l'absence de réglementation sur le contenu du droit au logement¹¹⁶.

La comparaison des situations brésilienne et française s'avère très instructive. Le droit au logement n'a jamais été inscrit dans la Constitution française, ce qui n'a toutefois pas empêché son développement législatif et la création d'outils pour le mettre en œuvre. Au Brésil, malgré son inscription constitutionnelle explicite depuis 2000, le droit au logement demeure un droit faible en ce qui concerne le recours pour assurer sa réalisation. Le recours DALO (droit au logement opposable), établi en France par la loi du 5 mars 2007, peut servir d'exemple pour l'extension de la portée juridique du droit au logement brésilien, de la même façon que l'expérience irlandaise a pour sa part

¹¹³ STF, Recours extraordinaire n° 566.471/RN, arrêt du 11 mars 2020, rapporteur Ministre Marco Aurélio.

¹¹⁴ STF, ARE n° 639.337/SP, arrêt du 23 août 2011, rapporteur Ministre Celso de Mello.

¹¹⁵ AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org). *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 79-99.

¹¹⁶ HACHEM, Daniel Wunder. *Op.cit.*, p. 153.

influencé les changements législatifs français¹¹⁷. En tout cas, pour l'instant, l'opposabilité du droit au logement au Brésil demeure plutôt restreinte au niveau défensif.

Même si, au Brésil, la législation n'a pas trop avancé, son importance n'est pas pour autant négligeable. Depuis 1988 et la nouvelle Constitution, les Brésiliens assistent à un processus de valorisation des droits fondamentaux, ce qui a affecté tous les domaines du droit, y compris le droit civil. Le droit de propriété, jusque-là tenu comme presque absolu et sacré, est remis en cause. Sa fonction sociale est assurée et limite les prérogatives de son titulaire¹¹⁸. L'exercice de ce droit doit être fait en raison des besoins sociaux. Une partie de la doctrine considère même que le droit de propriété doit être protégé seulement si le titulaire l'exerce conformément à sa fonction sociale.

Évidemment, la garantie de la fonction sociale de la propriété par la Constitution ne signifie pas qu'au Brésil la propriété n'est plus protégée, mais étant donné que « l'utilisation de la propriété privée doit respecter les effets sociaux, l'Etat peut exercer un rôle plus actif afin d'assurer que l'intérêt collectif s'harmonise avec l'intérêt individuel. »¹¹⁹. Étant donné qu'une bonne partie des atteintes contre le droit au logement sont issues de conflits avec le droit de propriété, cette fonctionnalisation de la propriété est remarquable. La reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental, au même niveau que le droit de propriété, lui permet d'avoir une portée juridique suffisamment forte pour assurer sa mise en œuvre.

Enfin, il convient de souligner une dernière conséquence de la reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental : il ne peut plus être remis en cause, pas même par le pouvoir constituant dérivé. L'article 60 de la Constitution brésilienne définit les règles portant sur l'amendement de la Constitution, y compris les limites matérielles à sa réforme, c'est-à-dire que certains sujets ne peuvent pas faire l'objet d'une délibération d'une proposition d'amendement qui tende à les abolir, dont « les

¹¹⁷ GRAËFFLY, Romain. La mise en œuvre du droit au logement opposable : premier bilan. *RDSS*, 2009. p.741.

¹¹⁸ ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 67.

¹¹⁹ LUFT, Rosangela Marina. *Régularisation foncière urbaine d'intérêt social : le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, p. 40.

droits et les garanties individuels »¹²⁰. En dépit de cette nomenclature, qui exclut apparemment les droits sociaux, la doctrine considère que l'article 60 se réfère, en fait, à tous les droits fondamentaux. Le but de cet article est de protéger le noyau dur de la Constitution des menaces potentielles de l'avenir. Dans cet objectif, un petit nombre de sujets est sauvegardé et ne peut pas être modifié, pas même par le pouvoir constituant dérivé ; il s'agit de la forme fédérative de l'Etat, du suffrage direct, secret, universel et périodique, de la séparation des pouvoirs, ainsi que des droits et garanties individuels.

Une interprétation littérale de l'article 60, sans considérer son contexte, pourrait exclure son application au droit au logement, étant donné qu'il est envisagé dans le chapitre portant sur les « droits sociaux » et non dans celui des « droits et garanties individuels ». Toutefois, une interprétation systémique de la Constitution révèle qu'il n'y a pas de différence de portée juridique entre les droits fondamentaux, qu'ils soient individuels ou sociaux : la limite matérielle imposée au pouvoir constituant comprend donc tous les droits fondamentaux, dont le droit au logement¹²¹.

En résumé, si la portée juridique du droit au logement a progressé après la reconnaissance du caractère fondamental de ce droit, sa justiciabilité demeure encore faible comparée à celle des autres droits sociaux, ce qui n'est probablement pas étranger au contenu complexe du droit au logement.

D. Le contenu du droit au logement

Préciser le contenu du droit au logement peut paraître une tâche simple, car on n'éprouve de difficulté pour visualiser dans quelles situations ce droit est assuré. Cependant, il ne se limite pas seulement à avoir un toit ou un abri¹²² ; il est bien plus que cela. Pourtant, le constituant et le législateur brésiliens ne se sont pas engagés à définir le contenu du droit au logement. Ils se sont contentés de reconnaître ce droit (article 6 de la Constitution, par exemple) et de l'établir comme l'une des directives générales de la politique urbaine (article 2 de la loi n° 10.257/2001, dite Statut de la ville).

¹²⁰ Article 60 de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

¹²¹ SERRANO JUNIOR, Odoné. *Op. cit.*, p. 61.

¹²² QUILICHINI, Paule. *Logement social et décentralisation*. Paris : LGDJ, 2001, p. 82.

En raison de cette omission au niveau national, le recours à la jurisprudence et aux normes internationales s'avère essentiel pour comprendre en quoi consiste concrètement le droit au logement¹²³. Etant donné que le sujet de cette thèse est le droit au logement dans les métropoles brésiliennes, il importe de préciser la définition du droit au logement de ceux qui habitent dans les villes, bien que l'on n'ignore pas les spécificités liées aux autres modes de vie comme, par exemple, celui propre au milieu rural¹²⁴ ou ceux des peuples autochtones¹²⁵.

Mais avant d'entamer ces analyses, il convient de souligner qu'au Brésil, le droit au logement est reconnu sans qu'il soit « qualifié », c'est-à-dire sans être accompagné d'un adjectif, tel que « décent », « suffisant » ou « adéquat ». Cela ne signifie pas pour autant qu'on peut le vider de son contenu. Le droit au logement est, en effet, reconnu dans un sens plus large possible, alors que ces adjectifs, souvent employés au niveau international, sont utilisés pour assurer des paramètres minimaux qui doivent être respectés.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) des Nations Unies a élaboré un document qui contient des directives destinées aux États parties du PIDESC concernant leur obligation de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à un logement suffisant, prévu au paragraphe 1 de l'article 11 du Pacte. Il s'agit de l'Observation générale n° 4, à savoir du droit à un logement suffisant¹²⁶. Le Brésil étant l'un des pays engagés dans ce pacte, ces orientations s'imposent à lui.

Cette observation met en relief le rapport existant entre le droit au logement et le droit à un niveau de vie suffisant, en reconnaissant que le logement revêt « une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels ». Le Comité considère que le droit au logement ne doit pas être entendu dans un sens étroit, qui l'assimilerait, par exemple à l'abri fourni et consistant simplement à avoir un toit au-dessus de sa tête, ou qui l'envisagerait exclusivement comme un bien¹²⁷. Le Comité a également signalé sept éléments qui doivent être pris en compte pour évaluer

¹²³ SARLET, 2012, *Op. cit.*, p. 289.

¹²⁴ La Constitution fédérale de 1988 aborde de façon spécifique les immeubles ruraux dans un chapitre portant sur la politique agricole et foncière ainsi que sur la réforme agraire (articles 184 à 191). Ces dispositions ont été réglementées par la loi n° 8.629 du 25 février 1993.

¹²⁵ La question des peuples autochtones et de leurs territoires a également reçu un traitement spécifique par la Constitution de 1988 (art. 231 et 232).

¹²⁶ NATIONS UNIES. *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant*. Disponible sur : « https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=fr ». Accès le 22 mai 2020.

¹²⁷ *Ibid.*

si une forme de logement peut être considérée comme un « logement suffisant » selon les fins du PIDESC : la sécurité légale de l'occupation ; l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; la capacité de paiement ; l'habitabilité ; la facilité d'accès ; l'emplacement ; le respect du milieu culturel. Ces facteurs s'avèrent fondamentaux pour définir le contenu du droit au logement, raison pour laquelle ils seront analysés, tout en soulignant leurs rapports avec la réalité des métropoles brésiliennes, faisant l'objet de cette thèse.

La sécurité de l'occupation est une question importante dans les métropoles. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'insécurité juridique, surtout liée à l'irrégularité foncière et urbanistique, est un trait distinctif des villes brésiliennes, notamment des métropoles. Au regard des recommandations du Comité, la réalité sociale montre que le droit au logement n'est pas assuré de façon « suffisante » dans les villes brésiliennes. La sécurité de l'occupation se heurte aux expulsions forcées ou arbitraires et aux autres menaces envers le maintien du logement, d'où l'importance des politiques de régularisation foncière dans la mise en œuvre du droit au logement, notamment dans les *favelas*. Malheureusement, dans ce domaine, la législation brésilienne n'a pas beaucoup évolué.

L'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures en tant que facteur qui compose le droit au logement est fondamentale pour saisir l'étendue de ce droit ainsi que son rôle dans la jouissance des autres droits. Avoir un toit ou un hébergement n'est pas suffisant pour assurer la dignité de la personne humaine, le logement doit ainsi permettre l'accès aux ressources essentielles et aux services de base. La simple construction de logements ne répond pas à ces besoins. Ceux-ci doivent être dotés de l'infrastructure nécessaire pour assurer le développement humain. On peut alors s'interroger sur la pertinence du modèle de lotissement adopté par les politiques publiques brésiliennes, y compris la plus récente, le programme *Ma maison, ma vie*, dont la plupart des projets financés sont construits dans des zones éloignées et mal desservies sur le plan des infrastructures.

Depuis 1979, la loi de morcellement du sol (loi fédérale n° 6.766/1979) établit la structure minimale requise dans les lotissements : les équipements urbains de drainage, l'éclairage public, l'assainissement, l'eau potable, l'énergie électrique et les

voiries¹²⁸, ce qui correspond aux objectifs tracés par le Comité des Nations Unies. Cette loi prévoit néanmoins une réduction des exigences pour les zones d'habitation d'intérêt social (ZHIS), qui sont normalement celles destinées aux populations les plus pauvres. Cette mesure vise la régularisation de nombreuses aires construites sans respecter les règles d'urbanisme, ce qui est souhaitable. En revanche, l'exonération du promoteur d'assurer l'accès à une infrastructure déjà minimale peut porter atteinte au droit au logement, surtout quand les lotissements sont réalisés sur les terrains les moins chers, c'est-à-dire dans les zones périphériques, en contribuant à la ségrégation socio-spatiale et à l'étalement urbain.

Selon le Comité, un autre facteur décisif est la capacité de paiement, autrement dit le coût financier du logement pour les individus ou les ménages. L'importance des efforts fournis en ce qui concerne le logement ne doit pas compromettre la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. C'est pourquoi le Comité recommande que les États prévoient « des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière »¹²⁹. Malheureusement, au Brésil, les outils pour mettre en place cette disposition font encore défaut. Il n'existe pas de système général d'allocation de logement, ce qui a beaucoup de conséquences pour les familles, le logement représentant un taux d'efforts trop élevé. Il existe seulement quelques expériences locales d'aide au logement, comme le « loyer social », mais normalement elles ne sont que provisoires et accordées dans des situations urgentes, comme des inondations.

En France, la loi du 31 mai 1990 a reconnu aux personnes éprouvant des difficultés particulières le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir¹³⁰. Au Brésil, il n'existe pas de disposition semblable, juste la prévision de l'assistance et de la sécurité sociale, mais qui n'est normalement applicable qu'aux employés, et non aux personnes en difficultés. Pourtant, récemment, les juges fédéraux¹³¹ ont bénéficié d'une aide au logement dont la valeur mensuelle peut dépasser

¹²⁸ Loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

¹²⁹ NATIONS UNIES. *Observation générale n° 4* : Le droit à un logement suffisant. Disponible sur : « https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=fr ». Accès le 22 mai 2020.

¹³⁰ ZITOUNI, Françoise. *Logement et habitat* : état des savoirs. Paris : La Découverte, 1998, p. 249.

¹³¹ Au Brésil, le pouvoir judiciaire se divise en différentes juridictions : la justice fédérale, la justice des États membres et les justices dites « spécialisées » (justice électorale, justice du travail et justice

quatre fois le salaire minimal du pays, ce qui a suscité maintes controverses au sein de la société brésilienne. Dans un pays marqué par les inégalités et la pauvreté, où le manque de ressources est toujours invoqué pour réduire les politiques sociales, la concession d'une allocation d'un tel montant à une catégorie professionnelle déjà fort privilégiée s'avère absurde et injustifiable. Une procédure judiciaire est donc en cours au Tribunal fédéral suprême (TFS), afin de déterminer l'étendue de ce bénéfice. Dans un premier moment, le rapporteur de l'affaire a reconnu que les juges fédéraux sont autorisés à bénéficier du droit à cette aide, par une décision liminaire. C'est seulement après l'approbation des lois qui prévoyaient l'augmentation du salaire des juges que le rapporteur a abrogé cette décision¹³². Selon une recherche menée par l'organisation « *Contas abertas* » à la demande de BBC, en 2016 les trois pouvoirs ont dépensé R\$ 1,145 milliard au titre de l'aide au logement¹³³.

La capacité de paiement est aussi renforcée par les mesures visant la réglementation du rapport locatif, fondamentales pour contrôler le marché immobilier et assurer un loyer plus abordable. Une législation garantissant les droits des locataires et l'encadrement du loyer sont des outils souvent mis en œuvre pour accomplir cet objectif. Au Brésil, les baux urbains sont soumis à la loi fédérale n° 8.245/1991, qui détermine les droits et les devoirs du locataire¹³⁴. Toutefois, l'encadrement du loyer a été seulement appliqué entre les années quarante et soixante.

Comme nous l'avons vu, le coût du logement représente un élément déterminant de l'accès au logement, qui est directement lié au mode d'urbanisation brésilien. L'absence d'une politique foncière forte a des conséquences perverses pour ceux qui cherchent un logement, en particulier dans les grandes villes, qui sont souvent des zones tendues. L'étalement urbain, la ségrégation socio-spatiale et l'irrégularité foncière en sont seulement quelques exemples. La plupart des familles doivent choisir entre se soumettre au marché informel du logement ou engager une grande partie de leurs ressources. Selon la recherche de l'IBGE portant sur les budgets des ménages en

militaire). L'aide au logement mentionnée est applicable aux juges fédéraux au sens large, autrement dit, aux juges de la justice fédérale et aussi à ceux des justices spécialisées.

¹³² STF. *Revogadas liminares que autorizavam recebimento de auxílio-moradia por magistrados*. Disponible sur : « <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764> ». Accès le 22 mai 2020.

¹³³ BBC. *'Inquilinos' do governo: União gastou mais de R\$ 1,1 bilhão em auxílio-moradia em 2016*. Disponible sur : « <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41182482> ». Accès le 22 octobre 2017.

¹³⁴ Loi fédérale n° 8.245/1991. Disponible sur : « https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm ». Accès le 15 mai 2019.

2017-2018, les familles les plus pauvres dépensent R\$584,79 par mois pour se loger, ce qui représente 39% de leur budget total, alors que les ménages les plus riches ne consacrent que 22,6% de leur budget mensuel au logement¹³⁵.

L'habitabilité est aussi prise en compte dans le contenu du droit au logement. Le logement doit en effet être un espace qui offre une protection à ses occupants, contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé. Il doit également garantir la sécurité physique et protéger des risques dus à des défauts structurels. Cette dimension du droit au logement a été la première préoccupation des pouvoirs publics brésiliens, liée au discours hygiéniste qui prévalait au début du XX^e siècle, mais le combat contre les logements insalubres demeure d'actualité¹³⁶.

Ce problème est également associé à l'irrégularité foncière. Pendant de nombreuses années, les pouvoirs publics empêchaient le déploiement des services de base dans les aires irrégulières, comme les *favelas*, au motif que cela favoriserait l'expansion des occupations. Par conséquent, les habitants souffraient doublement : d'un côté, ils ne trouvaient pas de solution de logement sur le long terme et abordable ; de l'autre, le logement irrégulier devenait lui aussi inhabitable, à cause du refus des pouvoirs publics d'y assurer l'accès aux services de base. C'est seulement dans les années quatre-vingt que cette réalité a commencé à changer, après la création des politiques de régularisation urbaine et d'urbanisation des bidonvilles. Ces politiques ont tout d'abord été développées à l'initiative du pouvoir local, de façon fragmentaire sur le territoire brésilien. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour assurer des conditions minimales d'existence aux habitants.

En ce qui concerne la facilité d'accès au logement, le Comité met en relief le rôle des Etats concernant l'offre de logements à ceux qui rencontrent des difficultés pour se loger. Il recommande ainsi que les politiques du logement donnent la priorité aux groupes défavorisés, dont les personnes âgées, les enfants, les handicapés, les

¹³⁵ REDE BRASIL ATUAL. *Famílias mais ricas gastam 10 vezes mais com moradia e comida. Mas peso maior é no bolso dos pobres.* Disponible sur : « <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/10/gastos-familias-ricas-moradia-comida/#:~:text=Na%20m%C3%A9dia%20das%20fam%C3%ADlias%2C%20o,educa%C3%A7%C3%A3o%2C%203%2C8%25.> ». Accès le 22 mai 2020.

¹³⁶ L'étude de la Fondation João Pinheiro sur le déficit de logements au Brésil révèle qu'en 2015, il y avait 1,020 million de logements suroccupés au Brésil, dont 49,2% étaient situés dans les aires métropolitaines. En outre, 6,859 millions de logements n'avaient pas accès aux services d'égouts sanitaires et 231 000 domiciles urbains ne disposaient même pas de toilettes. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

malades en phase terminale et les victimes de catastrophes naturelles. Le caractère social de la politique du logement est mis en avant. Toutefois, on a déjà vu qu'au Brésil, l'aspect économique de la politique du logement a prévalu sur le social, ce qui a des effets négatifs sur l'accès au logement. En privilégiant la rentabilité et la sûreté des investissements, ce choix politique restreint l'offre de logements aux groupes défavorisés. Un exemple de l'écart entre cet objectif et la politique du logement développée est la constance du manque de logements, toujours concentré sur les couches les plus pauvres, d'où l'inadéquation de la politique retenue au Brésil pour permettre aux plus pauvres de la société d'accéder à un logement suffisant.

De plus, le Comité souligne l'importance de l'emplacement pour la mise en œuvre du droit au logement. Il s'agit là de l'enjeu fondamental dans les métropoles brésiliennes, se caractérisant par leur étalement urbain et la ségrégation socio-spatiale. L'implantation de grands ensembles en périphérie, éloignés des offres d'emploi et des établissements publics, est source de considérables difficultés pour leurs habitants. Les transports publics, quand ils existent, sont coûteux et très lents. L'emplacement des lotissements renvoie au rapport essentiel qui existe entre la politique du logement et celles du transport et de l'aménagement du territoire. En ce sens, il est impératif que l'autorisation de nouveaux lotissements prenne en compte l'offre de transports et de services publics dans la région. On constate toutefois qu'il existe, en général, une inversion dans ce processus au Brésil : tout d'abord, l'administration autorise la construction dans les zones périphériques, où le prix du terrain est faible à cause de l'absence d'infrastructure ; ensuite, les habitants commencent à lutter pour obtenir des pouvoirs publics l'accès aux services de base. Le promoteur immobilier est déchargé.

Le dernier élément proposé par le Comité est le respect du milieu culturel. Autrement dit, le contexte concerné doit être pris en compte pour la construction des maisons. Le logement est en lien avec l'identité culturelle que l'on ne peut pas négliger. Or, la standardisation qui marque les politiques du logement depuis la création de la Banque Nationale de l'Habitation et qui a été reprise par le programme *Ma maison, ma vie*, constitue ainsi une entrave à l'expression culturelle dans un pays aussi vaste que le Brésil. Cette standardisation nuit à l'adéquation des logements aux différents modèles familiaux brésiliens. Par exemple, la construction de logements trop petits et sans possibilité d'extension, la plupart du temps, ne répond pas aux besoins des occupants. Choisir de construire des logements collectifs pour une population habituée à avoir un

terrain particulier pose fréquemment des problèmes de convivialité et d'administration des espaces communs.

Tous ces éléments présentés à l'Observation générale n° 4 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels contribuent à déterminer le contenu du droit au logement. Rosângela Luft souligne également l'importance du Plan national du logement (PlanHab)¹³⁷. Approuvé par le gouvernement fédéral en 2009, l'objectif de ce plan était de tracer une stratégie sur le long terme afin de répondre aux besoins nationaux en matière de logement. Il reprend alors ces éléments dans sa définition du droit au logement :

[...] le droit au logement est compris comme droit individuel et collectif qui doit être accompli à partir de l'universalisation de l'accès aux maisons avec des standards dignes, de manière que soient garanties les conditions d'habitabilité sur les territoires desservis par l'infrastructure, l'assainissement environnemental, la mobilité, le transport collectif, les équipements, les services urbains et sociaux.¹³⁸

Cette définition souligne que le droit au logement est indissociable de son environnement, de sorte que la question du logement doit toujours être abordée en lien avec la politique et la planification urbaine, aussi bien qu'avec les politiques sectorielles, comme celles du transport, de l'assainissement, de l'emploi. En somme, le droit au logement est le droit à disposer d'un logement permettant le développement intégral de la dignité humaine et des droits fondamentaux, en étant associé – dans le milieu urbain – aux conditions d'accès à la ville et aux services qui y sont offerts.

Section 3. La problématique et le plan de thèse

La question du logement n'est pas nouvelle et elle a déjà été comprise de différentes façons. Ces dernières années, en raison de l'urbanisation exacerbée et de la mondialisation, elle a néanmoins atteint au Brésil une complexité et une étendue considérables, notamment dans les métropoles. Cette nouvelle échelle de défis pose des problèmes jusqu'alors inattendus et requiert des solutions innovantes de la part des pouvoirs publics afin d'assurer la mise en œuvre du droit au logement : « Le

¹³⁷ LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 33.

¹³⁸ BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação Primeira impressão, 2010, p. 12.

changement d'échelle que nous connaissons n'est pas uniquement d'ordre morphologique, démographique ou territorial ; il fait également émerger d'autres processus dynamiques qui travaillent l'espace métropolitain. »¹³⁹.

La cohésion sociale devient ainsi un enjeu commun aux aires métropolitaines : « il y a actuellement de grandes inégalités au sein des zones urbaines, non seulement en termes de revenus par habitant mais aussi en termes d'accès aux services et aux biens (éducation, santé, logement, mais aussi eau potable, nourriture, électricité, etc.) »¹⁴⁰. Comme nous l'avons montré, ces inégalités sont frappantes au Brésil et se concentrent dans les espaces soumis à la métropolisation. Malgré ce fait, la politique du logement – qui joue un rôle déterminant dans la configuration de l'urbanisation et dans l'aménagement du territoire urbain – n'est pas encore traitée comme une « politique publique d'intérêt commun » : elle demeure mise en œuvre de façon fragmentée et peu efficace.

La quête d'un niveau territorial pertinent pour le développement de cette politique à l'heure de la métropolisation est discutée en France au moins depuis les années 1990. A cette époque-là, François Ascher mettait en évidence que l'État avait du mal « à assurer les responsabilités qu'il avait conservées dans le domaine du logement », étant « incapable de faire admettre par le Parlement – où les députés-maires et les sénateurs-maires sont nombreux et influents – un minimum d'intercommunalité pour négocier avec les pouvoirs locaux les questions du logement à l'échelle territoriale des agglomérations où elles se posent véritablement. »¹⁴¹. En outre, dans une importante étude portant sur la territorialisation des politiques de l'habitat social parue en 1998, J.-P. Brouant et Y. Jégouzo soutenaient que « la compétence logement social dépasse le cadre strict de la commune et trouve son épanouissement dans celui de l'agglomération et plus précisément du '*bassin d'habitat*' »¹⁴², qui était le niveau pertinent en raison de « l'imbrication entre la politique de l'urbanisme, la politique de la ville, la politique sociale, interventions où les collectivités territoriales ont des responsabilités majeures, d'une part, la politique du logement, d'autre part »¹⁴³.

¹³⁹ LEFEVRE, Christian ; ROSEAU, Nathalie ; VITALE, Tommaso. *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*. L'Œil d'Or, 2013.

¹⁴⁰ TOMÀS, Marion. *Op. cit.*, p. 3.

¹⁴¹ ASCHER, François. Le logement : un enjeu global et d'agglomération. *Pouvoirs locaux*, n° 28, I/1996 (mars), p. 106-107.

¹⁴² BROUANT, Jean-Philippe ; JEGOUZO, Yves. *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Les Cahiers du GRIDAUH, 1998, p. 18.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 130.

Il convient d'expliquer que la notion de bassin d'habitat a été introduite en France à la fin des années soixante-dix : elle avait « pour but de rendre compte aussi efficacement que possible de la réalité des aires de fonctionnement du marché du logement en considérant qu'un bassin d'habitat recouvrait l'espace à l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation des principaux équipements (notamment scolaires) et à la consommation des biens et services »¹⁴⁴. Jusqu'en 2004, ce niveau de découpage était utilisé par les services de l'Etat en guise d'unité territoriale de référence pour la répartition des crédits d'aide à la pierre. Plus récemment, cette notion a laissé la place à celle des aires urbaines, découpage opéré par l'INSEE. Malgré ce changement, cela confirme qu'il existe, en France, un effort de prise en compte de la complexité urbaine en vue de l'élaboration des politiques, ce qui s'avère fondamental pour faire face aux externalités négatives de la métropolisation.

Au Brésil, la doctrine reconnaît aussi que la politique du logement dans les aires marquées par la métropolisation ne peut se limiter au niveau communal : elle doit être conçue et planifiée à l'échelle métropolitaine. Des recherches dans différents domaines mettent l'accent sur le rapport existant entre le logement et le développement du territoire métropolitain, surtout à partir des analyses des cas particuliers.

En ce sens, après avoir étudié le cas de l'aire métropolitaine d'Aracaju, capitale de l'État du Sergipe, Barbara Souza a conclu que la politique du logement y a été mise en œuvre de façon centralisée et isolée des autres politiques publiques, en favorisant l'expansion urbaine et la métropolisation, ce qui a eu de graves conséquences sur les communes voisines de la capitale, qui n'ont reçu aucun soutien pour accueillir cette nouvelle réalité urbaine¹⁴⁵. La valorisation des terrains urbains à Aracaju a débouché sur la construction de lotissements populaires en dehors des limites de cette commune, ce qui engendra un processus de métropolisation associé au développement des périphéries¹⁴⁶.

¹⁴⁴ DRIANT, Jean-Claude. *Bassin d'habitat*. Disponible sur : « <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> ». Accès le 5 juin 2020.

¹⁴⁵ SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes de. *Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, 2009, p. 123.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 76.

Selon Paulo Nascimento Neto, il fait consensus dans la littérature scientifique que la question du logement est essentiellement métropolitaine et exige des mécanismes d'action qui dépassent les limites communales¹⁴⁷. Cela est même reconnu par les documents de planification au niveau fédéral, comme le Plan national d'habitation et la Politique nationale du logement. Néanmoins, il constate une « dichotomie entre la lecture effectuée du problème et la proposition d'intervention », qui se limite toujours à l'échelle communale¹⁴⁸. Il a donc analysé les obstacles à l'articulation des politiques du logement dans les aires métropolitaines, sujet jusqu'alors peu exploité, à partir de l'expérience métropolitaine de Curitiba, dans l'État du Paraná. Selon lui, il est impératif de développer une politique métropolitaine du logement, sous peine de perpétuer le cycle de reproduction socio-spatiale de la pauvreté, à cause d'une politique qui ne produit que des logements précaires et mal situés¹⁴⁹.

Le développement des politiques du logement dans l'aire métropolitaine de Brasília, capitale nationale, constitue l'objet de la thèse de Karla França. Elle cherchait à vérifier l'hypothèse selon laquelle « les formes de mise en œuvre de la politique du logement, par l'intermédiaire de programmes de logement sans stratégie de régime de gouvernance métropolitaine, peuvent induire l'étalement urbain et générer à moyen terme un passif urbain »¹⁵⁰. Après un examen minutieux, elle conclut que dans les situations de forte intégration économique et sociale, la dynamique du marché du logement et de sa planification ne se limitent pas au niveau local. Au contraire, « les dynamiques urbaines se reproduisent dans le tissu métropolitain » et dans ces cas-là, la gestion locale est incapable de promouvoir la politique la plus efficace pour la collectivité¹⁵¹.

Ces conclusions sont partagées par Paula Silva, qui a étudié le rôle de la politique du logement dans le développement de l'aire métropolitaine de Campinas, dans l'État de São Paulo. Elle a pu observer que cette politique s'est avérée décisive pour la constitution du tracé urbain dispersé, les grands ensembles de logement social

¹⁴⁷ NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) –Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015, p. 95.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 181.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 215.

¹⁵⁰ FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Habitação de interesse social e governança urbana: desafios, resistências e potencialidades na área metropolitana de Brasília*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 38-39.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 39.

étant situés loin des aires centrales des communes, souvent intercalés par des vides urbains¹⁵². En outre, elle y a constaté un rapport entre la localisation des logements sociaux et celle des éléments urbains périlleux ou gênants, comme les unités de traitement des égouts, les prisons ou les dépôts de déchets¹⁵³.

Ces études révèlent, d'un côté, les rapports existant au Brésil entre la politique du logement et la métropolisation, et, de l'autre, l'absence d'une appréhension métropolitaine de la politique du logement, toujours mise en œuvre de façon fragmentaire et non coordonnée dans les espaces métropolitains. En outre, ces analyses, bien qu'approfondies, se penchent surtout sur des cas d'espèce, abordant des questions géographiques, économiques, sociales et politiques. Du point de vue juridique, le débat sur la question métropolitaine se concentre soit sur le régime métropolitain, soit sur la politique d'assainissement qui, comme nous l'analyserons, a fait l'objet de nombreuses discussions, y compris dans la jurisprudence. Autrement dit, les questions juridiques qui ressortent de la quête de la mise en œuvre du droit au logement dans les espaces métropolitains n'ont encore jamais été étudiées de façon globale. Cette thèse essaie de combler cette lacune.

Étant donné que la métropolisation favorise la coïncidence des limites du bassin d'emplois avec celles du bassin de vie¹⁵⁴, l'enjeu principal de la gouvernance des grandes métropoles est justement lié à leur capacité à produire des politiques publiques pertinentes et adaptées à la résolution de leurs problèmes, sans pour autant qu'elles renoncent à leur développement¹⁵⁵. Tout en reconnaissant ces difficultés, P. Le Galès et T. Vitale mettent l'accent sur la créativité des dirigeants des métropoles, qui « mettent en œuvre des politiques sociales innovantes, notamment dans les métropoles d'Amérique latine [...]. On y voit aussi éclore des innovations juridiques qui permettent de faire évoluer la situation du logement informel ou illégal. »¹⁵⁶. En effet, ces dernières années ont été marquées par des expériences innovantes au Brésil, essayant de répondre

¹⁵² SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *As políticas públicas de habitação de interesse social na produção do espaço urbano: o caso da Região Metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 180.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 191.

¹⁵⁴ GHORRA-GOBIN, Cynthia. De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, Automne 2010, p. 29. Disponible sur : « <http://journals.openedition.org/quaderni/442> ». Accès le 02 mai 2019.

¹⁵⁵ KADA, Nicolas. Métropoles : les modèles étrangers, des exemples à suivre ? In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012, p. 83.

¹⁵⁶ LE GALES, Patrick ; VITALE, Tommaso. Les défis des métropoles : ce qui est gouverné et ne l'est pas. *Cogito*, n° 3, 2017. Disponible sur : « <http://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/les-defis-des-metropoles-ce-qui-est-gouverne-et-ne-lest-pas/> ». Accès le 31 mai 2020.

aux problèmes qui touchent les villes. De nombreuses lois liées au logement ou à l'urbanisme ont été approuvées et le pays est devenu un grand chantier. Il reste cependant à préciser quel est le rôle joué par le logement dans ce contexte de métropolisation et quels sont les outils juridiques disponibles pour y assurer la mise en œuvre du droit au logement, ainsi que les entraves qui empêchent toujours le déploiement d'une politique métropolitaine du logement.

En 2015, l'approbation de la loi fédérale n° 13.069, dite Statut de la métropole, a ravivé le débat sur la gouvernance métropolitaine au Brésil. Elle établit un modèle de structure de gouvernance, ainsi que des directives qui doivent guider la gestion partagée des politiques publiques d'intérêt commun et met en avant le rôle de la planification pour l'intégration et la coordination des actions locales. Il est alors possible de parler de gouvernance métropolitaine au Brésil, bien qu'elle fasse seulement ses premiers pas, d'où l'utilité d'analyser la place du droit au logement à partir de cette nouvelle réalité.

Nous avons donc développé cette thèse à partir de cette problématique. Il convient de souligner qu'il ne s'agit pas là d'une thèse de droit comparé, puisque l'objet de cette étude est circonscrit aux métropoles brésiliennes. Évidemment, cela ne nous empêche pas de prendre des exemples français pour mettre en lumière certaines questions qui peuvent poser problème ou présenter des regards divers sur certains enjeux. La raison de la référence au droit français tient au fait que l'importance de la France, notamment du droit de l'urbanisme français, est indéniable pour le Brésil : il a toujours servi de référence et de source d'inspiration aux chercheurs et aux acteurs politiques brésiliens, même si les réalités sociales, économiques et politiques de ces deux pays divergent beaucoup.

Étant donné que cette thèse est faite en cotutelle entre l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et l'Université Fédérale du Paraná, quelques particularités méthodologiques doivent être soulignées. Premièrement, du fait que l'analyse se penche sur la réalité brésilienne, l'essentiel de la bibliographie est en portugais, ce qui a exigé de réaliser de nombreuses traductions. Celles-ci sont libres et les textes originaux ne sont pas reproduits dans les notes de bas de page. Deuxièmement, étant donné le cadre assez restrictif des règles bibliographiques brésiliennes (normes de l'ABNT¹⁵⁷) par rapport à celles françaises, nous avons suivi les règles de l'ABNT aussi bien pour les

¹⁵⁷ Association brésilienne de normes techniques.

références dans les notes de bas de page, que pour la bibliographie, qui est néanmoins classée conformément aux habitudes françaises.

Enfin, la difficulté de traduire certains termes portugais en français a nécessité d'opérer quelques choix terminologiques, qui doivent être éclaircis. Le premier concerne la traduction de « *região metropolitana* » : on a adopté l'expression « aire métropolitaine » et non « région métropolitaine », afin d'éviter des ambiguïtés avec les « régions » en tant que collectivités territoriales françaises. Le second est la traduction de « *município* », entité brésilienne qui correspond au niveau local de gouvernement le plus proche des citoyens. Différentes possibilités de traduction se présentaient, comme municipalité ou commune. Même s'il existe des différences entre les *municípios* brésiliens et les communes françaises, nous avons considéré que le terme « commune » était le plus adéquat, car il désigne l'échelon local le plus petit en France, sachant que le terme « municipalité » correspond à l'ensemble des élus de la commune. La troisième notion qui a posé des problèmes de traduction a été celle de « *função pública de interesse comum* ». La traduction littérale serait « fonction publique d'intérêt commun ». Cependant, en France l'expression « fonction publique » renvoie aux agents de l'administration publique, ce qui pourrait engendrer de graves malentendus, car par cette notion brésilienne on fait référence aux « politiques publiques ou actions y insérées qui soient d'intérêt commun ». Nous avons donc traduit cette expression par « politiques publiques d'intérêt commun ».

Le logement étant une « politique publique d'intérêt commun » et le débat sur la gouvernance métropolitaine ayant connu un nouveau souffle au Brésil après l'approbation du Statut de la métropole, il s'avère fondamental de comprendre les spécificités de la réalisation du droit au logement dans les territoires marqués par la métropolisation. Ainsi, nous allons tout d'abord analyser les effets de la création des aires métropolitaines et de ce nouveau régime métropolitain sur le développement de la politique du logement à un niveau territorial pertinent (Partie 1). Mais, en considérant que la mise en pratique d'une gouvernance interfédérative se heurte à de nombreux défis et que le modèle de politique du logement adopté historiquement au Brésil est bien consolidé, malgré les nombreuses critiques dont il fait l'objet, nous devons nous attaquer aux enjeux posés dans la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du logement (Partie 2).

PARTIE 1. LES INFLUENCES DE LA CRÉATION DES MÉTROPOLES SUR LA POLITIQUE DU LOGEMENT

L'approbation du Statut de la métropole, en 2015, a abouti au développement d'un nouveau régime métropolitain au Brésil, dont les principes ont été posés par la Constitution fédérale de 1988. Les aires métropolitaines se sont alors inscrites dans une dynamique de déploiement de la coopération interfédérative (chapitre 1), qui favorise l'établissement d'un niveau territorial pertinent pour la mise en œuvre du droit au logement (chapitre 2). Dans ce contexte de relance de la politique métropolitaine, la planification assume un rôle majeur (chapitre 3).

Chapitre 1. Le déploiement de la coopération interfédérative dans les métropoles

La Constitution de 1988, qui a consacré le retour de la démocratie au Brésil, a conféré un rôle majeur aux communes brésiliennes au sein de la fédération, ce non seulement grâce à leur nouveau statut (elles sont dorénavant considérées comme des entités fédérées), mais aussi en raison des nombreuses compétences qui leur ont été transférées. Si ce processus de décentralisation et de renforcement du pouvoir communal a favorisé le développement de la coopération interfédérative (section 1), il n'a toutefois pas manqué de susciter d'importantes controverses sur le rôle des aires métropolitaines et des États-membres (section 2).

Section 1. La décentralisation et la coopération interfédérative

La quête de la démocratie a conduit au renforcement du rôle des communes dans la vie politique brésilienne. En raison de leur proximité avec les citoyens, elles ont été considérées comme le niveau le plus adéquat pour la mise en œuvre des politiques sociales. Après des années de centralisation politique – forcée – autour de l’Union fédérale, la décentralisation est apparue comme la seule voie vers la démocratisation¹⁵⁸. La force du mouvement *municipaliste* lors de l’Assemblée constituante de 1987 fut à l’origine de l’organisation politico-territoriale établie par la Constitution fédérale de 1988, qui confirmait le rôle majeur assumé historiquement par les communes brésiliennes.

La décentralisation, notamment celle des politiques sociales, a déplacé vers les communes la gestion et l’exécution de diverses politiques publiques (assainissement, déchets ménagers, urbanisme, éducation, santé, logement social)¹⁵⁹. Néanmoins, ces nouvelles attributions ne sont pas simples à mettre en place, notamment en raison des grandes disparités de capacité et d’infrastructures existant entre les communes, ce qui les a conduites à rechercher des alternatives afin de pouvoir garantir aux habitants certains services publics.

La coopération intercommunale représente une réponse évidente à cet enjeu, car elle favorise la concertation entre les différents acteurs politiques et groupes sociaux impliqués, permettant une gestion plus efficace des services¹⁶⁰. Mais, il existe diverses possibilités de mise en place de la coopération interfédérative, d’où l’importance de vérifier si le modèle établi par le Statut de la métropole au Brésil atteint cet objectif et, par conséquent, favorise la mise en œuvre du droit au logement sur l’ensemble du territoire métropolitain.

Au Brésil, l’aire métropolitaine n’est pas la seule forme de regroupement de communes qui permet la gestion partagée des services publics. À côté des unités territoriales établies par l’article 25, §3 de la Constitution (aires métropolitaines,

¹⁵⁸ ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

¹⁵⁹ ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

¹⁶⁰ LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, Fernanda (org). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington, D.C: BID, 2010.

agglomérations urbaines et microrégions), l'article 241 prévoit la création de consortiums publics, réglementés par la loi fédérale n. 11.107/2005. Toutes ces structures se rattachent à la notion de fédéralisme coopératif développée à partir de la Constitution de 1988 et favorisent la coopération interfédérative, à des degrés divers et de façon variée¹⁶¹.

Ainsi, le développement de la coopération interfédérative au Brésil ne peut pas être compris en dehors de son rapport avec le processus de décentralisation mis en œuvre par la Constitution de 1988 (§1) et avec l'évolution du régime brésilien des aires métropolitaines (§2).

§1. La coopération interfédérative après la Constitution de 1988

Les aspirations démocratiques de la fin des années 1980 ont favorisé la décentralisation des politiques sociales et, par conséquent, le renforcement du rôle et du pouvoir des communes (A). Cependant, ces nouvelles attributions communales engendrent aussi de nouveaux défis pour les métropoles, la coopération interfédérative apparaît en effet alors comme une solution pour garantir l'efficacité des politiques et services communaux (B).

A. La décentralisation des politiques sociales et l'importance croissante des communes

La Constitution de 1988 est communément appelée « Constitution citoyenne », car elle représente une nouvelle étape de la vie politique brésilienne dans laquelle de nombreux droits fondamentaux sont garantis. En outre, elle réassure la démocratie après plus de vingt ans de dictature. Les aspirations démocratiques s'opposaient fortement au modèle centralisateur de gouvernement qui était en vigueur. Dans ce contexte, la décentralisation, notamment vers les communes, apparaissait comme le moyen le plus adéquat de promouvoir la démocratie, car le niveau local est celui où se trouvent les

¹⁶¹ FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017, p. 250.

citoyens et où la participation sociale peut s'exercer directement¹⁶². En ce sens, Cibeles Franzese souligne qu'à l'Assemblée constituante a prévalu l'idée selon laquelle « décentralisation signifie démocratisation »¹⁶³.

Un autre facteur important à prendre en compte est que la décentralisation et l'augmentation du pouvoir des communes répondaient également aux intérêts des néolibéraux, qui considéraient celles-ci comme plus favorables aux besoins des entrepreneurs locaux¹⁶⁴. En réalité, la décentralisation était même encouragée, à cette époque-là, dans toute l'Amérique latine par le « Consensus de Washington »¹⁶⁵. Ce rôle des agences internationales de financement dans la diffusion du modèle décentralisé est mis en relief par Vanessa Oliveira¹⁶⁶.

Il résulta de ces convergences paradoxales l'adoption par la Constitution de 1988 d'un modèle fédératif se caractérisant par l'amplification de l'autonomie municipale et le transfert aux communes de nombreuses compétences administratives, notamment en matière de politiques sociales, et dont les conséquences sont considérables sur la politique de l'urbanisme et du logement¹⁶⁷.

L'autonomie municipale

L'autonomie est une prérogative politique accordée par la Constitution aux entités fédérées afin qu'elles puissent composer leur gouvernement. Selon l'article 18 de

¹⁶² « L'histoire montre que les grandes politiques décentralisatrices ont été menées par les gouvernements les plus libéraux au sens politique. A l'inverse, la centralisation est l'œuvre de régimes autoritaires ou conservateurs. » FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques. *Droit administratif*. 11^e éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017, p. 142.

¹⁶³ FRANZESE, Cibeles. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010, p. 89.

¹⁶⁴ RIOS, Ricardo Bahia; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. A utopia dos consórcios públicos intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo brasileiro. In: *Anais do 14 Colóquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2016, p. 1-18.

¹⁶⁵ « Le 'Consensus de Washington' est un accord tacite visant à conditionner les aides financières aux pays en développement à des pratiques de bonne gouvernance telles que définies par le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale. Ces 'bonnes pratiques', d'inspiration fortement néo-libérales ont été formalisées en 1989 par John Williamson. Elles visent notamment à la dérégulation de l'économie. Elles ont ensuite été vivement critiquées pour les conséquences dramatiques qu'elles ont pu avoir dans les pays où ces politiques ont été appliquées avec le plus de rigueur. ». GÉOCONFLUENCES. *Consensus de Washington*. Disponible sur : « <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/consensus-washington> ». Accès le 15 oct. 2019.

¹⁶⁶ OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 26.

¹⁶⁷ Sur ce sujet, voir notamment : ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

la Constitution de 1988 : « L'organisation politico-administrative de la République fédérative du Brésil comprend l'Union, les États, le District fédéral et les communes, tous dotés d'autonomie, dans les termes de cette Constitution. »¹⁶⁸. Les communes, reconnues comme des entités fédérées, sont dotées d'une autonomie politico-administrative. Comme l'a fait remarquer F. Moderne, « On se trouverait donc en présence d'un fédéralisme constitutionnel à trois niveaux, le niveau municipal n'étant en rien inférieur aux autres, dès lors que l'union de toutes les entités constitutives du Brésil est proclamée 'indissoluble' »¹⁶⁹.

Hely Lopes Meirelles rappelle que l'autonomie n'est pas un pouvoir originel, comme la souveraineté, mais bel et bien une prérogative politique concédée et donc limitée par la Constitution¹⁷⁰. En analysant les caractéristiques de l'autonomie municipale selon la Constitution de 1988, il distingue quatre « principes garants de cette autonomie » : le pouvoir d'auto-organisation des communes, lié à la capacité du pouvoir législatif municipal à élaborer sa propre loi organique ; le pouvoir d'autogouvernement, par les élections directes des représentants des pouvoirs exécutif et législatif municipaux ; le pouvoir normatif propre, par l'élaboration des lois municipales ; et le pouvoir d'auto-administration, qui permet l'exercice même de ses compétences, la prestation des services publics locaux et la propre fiscalité.

Les communes brésiliennes sont ainsi dotées d'une autonomie politique, administrative et financière, ce qui assure leur indépendance formelle par rapport aux États et à l'Union. José Afonso da Silva – qui hésite à reconnaître les communes comme des entités fédérées – souligne que les Constitutions précédentes n'attribuaient aux communes que leur propre gouvernement et quelques compétences exclusives. En 1988, le pouvoir d'auto-organisation a été ajouté et leurs compétences exclusives élargies. Dans ce contexte, il conclut que « la Constitution a créé véritablement une nouvelle institution municipale au Brésil »¹⁷¹.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'étendue de l'autonomie municipale brésilienne est liée au mouvement d'aspiration démocratique de la fin des années

¹⁶⁸ Article 18 de la Constitution Fédérale de 1988. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 07 nov. 2017.

¹⁶⁹ MODERNE, Franck. Le municipio comme entité politique dans l'organisation territoriale fédérale du Brésil. *La profondeur du droit local*. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, Paris, Dalloz, 2006, p. 353.

¹⁷⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92.

¹⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 640.

quatre-vingt qui, en réponse aux années de forte centralisation sous la dictature militaire, mettait l'accent sur l'importance du renforcement des pouvoirs locaux. Dans ce contexte, le « municipalisme » prend de la vigueur et réussit à accroître le rôle des communes dans l'organisation politico-administrative du Brésil.

La décentralisation et les compétences communales

La décentralisation promue par la Constitution de 1988 consiste non seulement en cette *décentralisation politique*, mais aussi en une *décentralisation administrative*, du fait du transfert des compétences en matière de services publics vers les gouvernements locaux, et en une *décentralisation fiscale*, revêtant la forme de l'attribution aux communes de la responsabilité du prélèvement de certains impôts¹⁷². En dépit des difficultés affrontées pour exercer toutes leurs compétences, la possibilité, pour les communes, de disposer de leurs propres ressources, associée à leur pouvoir d'auto-organisation, a engendré un phénomène de multiplication de leur nombre. Entre 1988 et 2001, 1378 communes ont été créées au Brésil, soit une augmentation de 33% du nombre total¹⁷³.

En somme, l'importance accordée aux communes découle non seulement de leur nouveau statut, mais aussi des compétences qui leur sont attribuées, notamment par l'article 30 de la Constitution :

Art. 30. Il relève de la compétence des communes :

I – de légiférer sur les matières **d'intérêt local** ;

II – de suppléer à la législation fédérale et à la législation des Etats, si besoin ;

III – d'instituer et de prélever les impôts de leur compétence ainsi que d'affecter leurs produits, sans préjudice de l'obligation de rendre des comptes et d'en publier mensuellement la comptabilité dans les délais fixés par la loi ;

IV – de créer, d'organiser et de supprimer les districts, conformément à la législation de l'Etat respectif ;

V – d'organiser et d'assurer, directement ou sous régime de concession ou de permission, les services publics **d'intérêt local**, y compris celui des transports en commun, qui a un caractère essentiel ;

VI – de mettre en œuvre, avec la coopération technique et financière de l'Union et de l'Etat, les programmes d'éducation des enfants et d'enseignement fondamental ;

VII – d'assurer, avec la coopération technique et financière de l'Union et de l'Etat, les services de santé ;

VIII – de promouvoir, si besoin, l'aménagement adéquat du territoire, par la planification et le contrôle de l'usage, du morcellement et de l'occupation du sol urbain ;

¹⁷² OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Op. cit.*, p. 26-27.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 36.

Cet article révèle l'existence d'une forte décentralisation des politiques sociales (de santé, d'éducation, de transports en commun) et l'attribution aux communes du contrôle de l'usage du sol. Autrement dit, il relève de leur compétence de délivrer les autorisations d'urbanisme et de délimiter le périmètre urbain. En plus de l'attribution de ces compétences directes aux communes, l'article 23 de la Constitution prévoit le partage d'autres compétences avec l'Union et les États, y compris de celle liée à la politique du logement social. D'après Franzese, ces deux innovations constitutionnelles que sont la décentralisation et le partage des compétences matérielles entre les entités fédérées, ont impliqué de redéfinir les rapports intergouvernementaux au Brésil¹⁷⁵.

Afin d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques locales, cette nouvelle répartition des compétences s'est accompagnée de l'attribution aux communes de leurs propres ressources. Toutefois, cette décentralisation fiscale n'a pas été bien adaptée aux différentes réalités locales du pays. Dans leur étude portant sur la décentralisation des politiques sociales, Oliveira et Biasoto critiquent le caractère désordonné de cette décentralisation, qui n'a pas été capable de garantir à toutes les communes qu'elles disposeraient de l'ensemble des ressources nécessaires pour assumer les politiques dont elles ont désormais la charge¹⁷⁶. Dans ce contexte, Moderne constate que « les ressources fiscales sont rarement suffisantes. Les *municípios* ont le plus souvent besoin d'aide financière et ils la sollicitent auprès de l'État fédéré ou auprès de l'Union. »¹⁷⁷.

Aux difficultés fiscales s'ajoute le manque de personnels et de structures techniques pour garantir la prestation des services publics qui relèvent désormais de la compétence locale. Par conséquent, on peut noter une grande disparité entre les communes brésiliennes en ce qui concerne la qualité des services qu'elles assurent¹⁷⁸. En réponse à ces enjeux, on peut distinguer le développement de deux mouvements : la

¹⁷⁴ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

¹⁷⁵ FRANZESE, Cibeles. *Op. cit.*, p. 89.

¹⁷⁶ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999, p. 22.

¹⁷⁷ MODERNE, Franck. *Art. cit.*, p. 363.

¹⁷⁸ Selon P. Quilichini, ce problème existait également en France : « En effet, en fondant le transfert des compétences sur le principe d'uniformité, le législateur de 1982 n'a pas pris en compte la diversité des capacités financières locales. Cette lacune a conduit des collectivités les plus modestes à solliciter l'aide d'autres partenaires pour exercer leurs propres compétences. » QUILICHINI, Paule. *Logement social et décentralisation*. Paris : LGDJ, 2001, p. 277.

dépendance des ressources financières volontairement transférées par l'Union et les États-membres et la création de consortiums intercommunaux. Ces mouvements ne sont pas mutuellement exclusifs, ils peuvent même être complémentaires, mais leurs effets s'avèrent fort différents.

L'intérêt local

L'article 30 de la Constitution établit également un lien entre l'intérêt local et les communes. Celle-ci sont chargées de légiférer sur les matières d'intérêt local, ainsi que d'assurer les services publics d'intérêt local. Toutefois, la Constitution n'a pas défini cette notion d'intérêt local. Comme l'a bien souligné Moderne, « La difficulté serait toutefois de déterminer les compétences propres des *municipios*, lorsqu'une question d'intérêt 'local' concerne également l'État fédéré ou l'Union. Aucun critère n'apparaissant décisif, il appartient aux juridictions de trancher sur ce point. »¹⁷⁹.

Cela devient encore plus problématique en raison de l'imprécision de la notion d'intérêt commun, qui est associée aux aires métropolitaines. Étant donné que celles-ci sont conçues pour intégrer les politiques publiques d'intérêt commun, il n'est pas rare que les compétences des communes soient touchées par la création des métropoles. Comme on le verra ultérieurement, l'articulation entre une autonomie municipale renforcée et le pouvoir des États d'instituer des aires métropolitaines – tous deux prévus par la Constitution – ne s'avère donc pas facile à mettre en pratique.

En dépit des enjeux auxquels ont fait face les communes pour garantir la mise en œuvre de leurs nouvelles compétences, il est évident que la Constitution de 1988 a accru leur importance, soit en renforçant leur autonomie, soit en raison du processus de décentralisation des politiques sociales.

B. La quête d'efficacité et la coopération volontaire entre les communes

Du jour au lendemain, la décentralisation a exigé des communes qu'elles prennent en charge toute une série de services et de politiques publiques. Évidemment, ce processus n'est pas simple à mettre en œuvre, surtout quand il s'agit de services qui impliquent la création d'infrastructures, l'embauche d'un personnel spécialisé ou la

¹⁷⁹ MODERNE, Franck. *Art. cit.*, p. 358.

réalisation de grands travaux. La coopération intercommunale représente donc une solution possible pour affronter ces défis et assurer l'efficacité des politiques locales.

La réglementation des consortiums

Au Brésil, la coopération entre les communes en vue de la réalisation des services publics ne date pas de 1988, quelques expériences avaient déjà été faites avant cette année-là. Cependant, elle a été encouragée par le nouveau régime fédératif et les défis engendrés par la reconnaissance des communes en tant qu'entités fédérées. Il convient de souligner que des consortiums ont été créés dans l'ensemble du pays – et pas seulement dans les aires marquées par la métropolisation – notamment dans le domaine des politiques de santé. La multiplication des consortiums intercommunaux rendait nécessaire leur réglementation afin de garantir leur sécurité juridique. À l'occasion de la réforme administrative mise en place par l'amendement constitutionnel n° 19/1998, qui a renforcé les mécanismes de décentralisation administrative, l'article 241 de la Constitution a été reformulé. L'institution des consortiums fut alors reconnue par la Constitution :

Art. 241. L'Union, les États-membres, le District fédéral et les communes réguleront par loi les consortiums publics et les conventions de coopération entre les entités fédérées, autorisant la gestion associée de services publics, ainsi que le transfert total ou partiel des charges, services, personnel et biens essentiels à la continuité des services transférés.¹⁸⁰

En 2005, la loi fédérale n° 11.107 fut approuvée et, selon son premier article, elle porte sur les normes générales de passation des contrats avec des consortiums publics en vue de la réalisation d'objectifs d'intérêt commun. Longtemps attendue, elle a néanmoins été critiquée. La doctrine considérait les consortiums publics comme un accord de volonté des entités fédérées pour l'accomplissement de finalités communes, autrement dit, reposant sur un type de contrat. Toutefois, la loi a doté les consortiums d'une personnalité morale, ce que Di Pietro ne juge pas approprié, car cela les dénature¹⁸¹.

¹⁸⁰ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

¹⁸¹ DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei n° 11.107, de 06.04.2005. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, v. 4, n. 46, p. 6143–6151, out. 2005.

Les types de consortiums

Selon cette loi, les consortiums peuvent être soit une « association publique », soit une personne morale de droit privé sans but lucratif, en fonction du choix des entités fédérées responsables de leur création. Au Brésil, tout comme en France, les associations sont des personnes morales de droit privé, comme cela est prévu par l'article 44 du Code Civil¹⁸². Néanmoins, la loi n° 11.107 a apporté une modification au Code Civil pour inclure une nouvelle catégorie de personnes morales de droit public dans la liste de l'article 41 : les « associations publiques », à côté des « *autarquias* ». Ce faisant, la loi a assimilé ce type de consortium à une « *autarquia* », qui est une personne morale de droit public créée comme un prolongement personnalisé des entités fédérées pour assurer de façon spécialisée une mission d'intérêt public¹⁸³.

Les pouvoirs des consortiums

Quelle que soit la personnalité morale choisie, la loi exige que le consortium suive les règles de droit public en ce qui concerne l'engagement de personnel, la passation de contrats, la reddition de comptes et l'appel d'offre. Talden Farias considère que la « grande nouveauté » apportée par la loi est la reconnaissance du consortium en tant que sujet de droits et d'obligations, ce qui lui confère l'autonomie nécessaire à l'administration publique indirecte dont il fait partie¹⁸⁴.

Afin que les consortiums puissent remplir leurs missions, la loi leur reconnaît certains pouvoirs, par exemple : passer des contrats avec des entités ou des organes du gouvernement ; promouvoir des expropriations ; conclure des contrats avec l'administration directe ou indirecte des entités associées, sans mise en concurrence ; déléguer des travaux ou des services publics.

Les consortiums et le fédéralisme coopératif

Les consortiums contribuent à l'exécution des services publics à une échelle supra communale et ils deviennent un outil de concrétisation du fédéralisme coopératif,

¹⁸² Loi fédérale n° 10.406/2002. *Code civil*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm ». Accès le 31 oct. 2019.

¹⁸³ AZEVEDO, William Geraldo. *Agências reguladoras intermunicipais como instrumentos promotores do desenvolvimento local*. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019, p. 76.

¹⁸⁴ FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017.

notamment en raison du caractère volontaire de leur création. A la différence des aires métropolitaines, qui sont créées (comme nous le verrons par la suite) par les États sans que les communes puissent s'y opposer, les consortiums sont pour leur part une expression de l'autonomie municipale, car leur création et leur maintien ne dépendent que de la volonté des communes.

Ce volontarisme, caractéristique des consortiums, constitue en même temps leur force et leur faiblesse. C'est leur force car l'engagement des communes dans la création d'un consortium octroie à celui-ci une grande légitimité. Il représente une coopération intercommunale spontanée, motivée par la reconnaissance de l'importance et des possibilités qu'offre le regroupement des forces en quête d'un intérêt commun. En revanche, le volontarisme est aussi leur faiblesse car rien n'assure leur pérennité, qui est prise en otage par le mouvement des forces politiques en jeu, la moindre discordance pouvant conduire à ce qu'une ou plusieurs commune(s) sorte(nt) du consortium.

Selon l'article 11 de la loi fédérale n. 11.107, le retrait d'une entité fédérée du consortium dépend seulement d'un acte formel de son représentant au sein de l'assemblée générale du consortium. Il n'y a pas de grands obstacles au désengagement d'une commune en raison du caractère volontaire du consortium, la procédure définie par la loi étant très simple. Cependant, Azevedo rappelle que le consortium étant fondé sur un rapport contractuel, le retrait de l'un des contractants ne peut pas compromettre les obligations qu'il a déjà assumées. Son retrait n'aura alors d'effet qu'après le paiement des indemnités dues¹⁸⁵.

Le décret qui régleme la loi a précisé que si le consortium est seulement constitué de deux entités, la sortie de l'une d'elles impliquera l'extinction du consortium¹⁸⁶. Bien que les consortiums constituent un bon outil dont disposent les autorités pour rassembler leurs forces afin d'exercer leurs compétences, son caractère peu contraignant montre ses limites dans les situations qui nécessitent une action intégrée pérenne, en dépit des divergences et des volontés politiques, comme dans les espaces marqués par la métropolisation.

Les problèmes posés par le phénomène métropolitain requièrent la coordination de l'action administrative de plusieurs secteurs, d'où l'importance d'une

¹⁸⁵ AZEVEDO, William Geraldo. *Op. cit.*, p. 58.

¹⁸⁶ Article 25, §3 du Décret n. 6.017 du 17 janvier 2007. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm ». Accès le 07 nov. 2019.

structure plus solide de coopération intercommunale, comme les aires métropolitaines. Toutefois, cela n'empêche pas la création de consortiums entre les communes qui composent l'aire métropolitaine afin de gérer certains services publics. Cette possibilité est retenue par le Statut de la métropole, qui envisage le consortium public comme l'un des outils du développement urbain intégré des aires métropolitaines (article 9, VI). Les consortiums peuvent être institués dans le territoire métropolitain afin de gérer certains services publics, ce qui est assez fréquent en matière de traitement des déchets ménagers ou d'assainissement, qui sont des services publics dont le coût d'implantation de l'infrastructure peut être réduit grâce à une économie d'échelle¹⁸⁷.

La création des consortiums et la diminution des coûts qui en résultent s'avèrent fondamentales pour étendre les services et équipements publics aux aires les plus pauvres, auxquelles une infrastructure de base fait encore aujourd'hui défaut. Cet outil peut ainsi être mobilisé par les métropoles afin d'assurer le droit au logement – qui est davantage qu'un toit – à l'ensemble du territoire métropolitain. Outre son importance en termes d'implantation et de gestion d'infrastructures et de services de base, des expériences pionnières montrent leur capacité à s'étendre à des secteurs jusqu'alors peu exploités, comme celui de la politique du logement¹⁸⁸.

Dans les aires marquées par la métropolisation, la commune ne correspond pas à l'échelle la plus pertinente pour mettre en œuvre le droit au logement, étant donné que l'action ou l'inaction d'une commune ont des impacts considérables sur l'agglomération, d'où l'importance de créer une structure adaptée qui favorise la coopération intercommunale. Les communes disposent de la possibilité de créer des consortiums intercommunaux afin de gérer les services publics. Mais, le caractère volontaire des consortiums leur laisse le pouvoir de partager ou non leurs responsabilités, ce qui ne répond pas aux besoins des territoires affectés par la métropolisation, raison pour laquelle il est important d'établir un régime juridique spécifique afin qu'ils puissent assurer leur gestion intégrée.

¹⁸⁷ PHILIPPI, Mariana Gmach. Viabilidade jurídica da captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019, p. 44.

¹⁸⁸ Sur l'importance des consortiums pour la gestion de la politique du logement, voir dans cette thèse la Deuxième Partie, Chapitre 1, Section 2, §1, A.

§2. Le renforcement de la coopération dans les métropoles

Comme le révèle l'évolution du régime métropolitain brésilien, la création des aires métropolitaines n'est pas toujours associée au développement de la coopération intercommunale (A). C'est surtout à partir du régime établi par le Statut de la métropole que la coopération s'est renforcée, grâce à la gouvernance interfédérative (B).

A. L'évolution du régime métropolitain au Brésil

Traditionnellement, au Brésil, les communes s'occupent des sujets qui relèvent de leur « intérêt particulier » ou de « l'intérêt local »¹⁸⁹. Ces notions assez générales sont à la base des compétences attribuées aux communes. Cependant, les effets d'une urbanisation exacerbée et concentrée autour de quelques communes remettent en cause « l'intérêt local » et ont entraîné la reconnaissance juridique d'un autre « niveau » d'intérêt : l'intérêt commun ou métropolitain. La reconnaissance de cet intérêt pose la question de la désignation du responsable pour l'assurer, notamment parce que l'existence d'un conflit avec l'intérêt local n'est pas rare.

Après d'intenses débats doctrinaux et différentes propositions législatives, la Constitution de 1967 a essayé de répondre à ce problème, qui commençait à toucher certaines régions du pays, en prévoyant l'institution, par l'Union fédérale, d'aires métropolitaines, formule reprise par l'amendement qui est à l'origine de la Constitution de 1969. En résumé, la première solution adoptée au Brésil a été le renforcement du pouvoir des États-membres sur les aires métropolitaines, avec un transfert des compétences liées à l'intérêt commun envers eux. Le professeur Nicolas Kada souligne que les débats portant sur la gestion des espaces métropolitains se concentrent autour de certains modèles qui impliquent des réformes dont l'ampleur est très variable ; il existe des modèles fonctionnels qui refondent les structures de gouvernance de manière à s'adapter au territoire fonctionnel de l'ensemble de l'aire métropolitaine, mais également des instruments plus souples de coordination formels ou informels¹⁹⁰.

Nous analyserons brièvement le modèle adopté dans les années soixante-dix au Brésil, avant de nous concentrer sur l'actuelle configuration juridique des métropoles.

¹⁸⁹ Sur ce sujet, voir la Section 2, §2, B, ci-dessous.

¹⁹⁰ KADA, Nicolas. Métropoles : les modèles étrangers, des exemples à suivre ? In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation* : quels contours juridiques ? Paris : L'Harmattan, 2012, p. 87.

L'analyse de cette évolution confirme que la création d'une aire métropolitaine n'entraîne pas forcément la coopération intercommunale, car certains modèles préfèrent le transfert des questions métropolitaines à un niveau supra communal, au lieu de promouvoir un espace de concertation des différentes entités locales concernées. Les diverses façons d'aborder et de gérer le fait métropolitain ont des conséquences notables sur les possibilités d'assurer le droit au logement, car la coopération y joue un rôle fondamental.

Le régime métropolitain établi par la loi complémentaire n° 14/1973

Le premier modèle établi fut celui créé sous le régime militaire, mais qui existe encore, étant donné les délais de mise en conformité prévus par l'application du Statut de la métropole. L'article 164 de la Constitution de 1969¹⁹¹ a attribué à l'Union fédérale la création des aires métropolitaines. Par la loi complémentaire¹⁹² n° 14 du 8 juin 1973, l'Union a institué huit aires métropolitaines : São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém et Fortaleza. L'aire métropolitaine du Rio de Janeiro fut créée l'année suivante, par la loi complémentaire n° 20/1974, qui a également prévu la fusion des deux États existant à l'époque : l'État du Rio de Janeiro et l'État de Guanabara, à partir du 1^{er} mars 1975¹⁹³.

La loi complémentaire n° 14/1973 a confié aux États-membres l'administration des aires métropolitaines et de leurs intérêts. Elle avait prévu que chaque métropole disposerait de deux conseils : l'un délibératif, présidé par le gouverneur de l'État, et l'autre consultatif, composé d'un représentant de chaque commune de l'aire métropolitaine. Les compétences du conseil délibératif consistaient en l'élaboration d'un plan de développement intégré de l'aire métropolitaine et la coordination de l'exécution des programmes et projets d'intérêt métropolitain, afin d'unifier les services communs, quand cela serait possible. L'analyse de ce modèle permet de conclure qu'il

¹⁹¹ « L'Union, par une loi complémentaire, peut, pour l'exécution de services communs, établir des aires métropolitaines, constituées par des communes qui, indépendamment de leur liaison administrative, font partie de la même communauté socio-économique. ». Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm ». Accès le 07 nov. 2019.

¹⁹² Les lois brésiliennes sont classées selon qu'il s'agit de lois ordinaires ou de lois complémentaires, la différence entre elles deux reposant sur le quorum pour l'approbation : alors que la majorité simple suffit pour approuver une loi ordinaire, pour une loi complémentaire, la majorité absolue s'avère nécessaire, selon l'article 69 de la Constitution fédérale. Cette dernière détermine quels sont les sujets qui ne peuvent être régis que par une loi complémentaire.

¹⁹³ Depuis lors, il n'existe qu'un seul État sur ce territoire : celui du Rio de Janeiro.

implique un renforcement du rôle des États-membres dans les aires métropolitaines, car ils seront responsables non seulement de la planification au niveau métropolitain, mais aussi de l'exécution des services d'intérêt métropolitain.

L'idée à la base de ce modèle était que la responsabilité d'assurer les intérêts qui dépassent le niveau local, y compris l'intérêt métropolitain, relevait des États-membres. La création et le contrôle, par l'État-membre, des entreprises ou des personnes publiques responsables de l'exécution du service d'assainissement de base dans l'aire métropolitaine en sont des exemples. Ainsi, le rôle des communes était affaibli par l'établissement des métropoles, puisqu'il impliquait de transférer aux États les compétences relatives à certains services publics. Selon l'ancien Ministre du Tribunal fédéral suprême Eros Grau, l'intérêt commun relevait de la compétence des États car dans la division constitutionnelle des compétences, ce sont ces entités qui détiennent la compétence résiduelle. Ce qui n'est pas de la compétence de l'Union, ni des communes (les questions d'intérêt local), relèverait donc de celle des États¹⁹⁴.

Au lieu de promouvoir la coopération intercommunale, les aires métropolitaines ont été associées, dans un premier temps, au renforcement du pouvoir régional des États-membres et du pouvoir national, qui disposait de la compétence en termes de création des métropoles, ce qui s'accordait bien avec les directives d'un gouvernement centralisateur comme celui de la dictature militaire brésilienne.

Dans sa thèse portant sur la contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional, José Nilo de Castro fait remarquer que « pour la création de ces neuf régions métropolitaines, les particularités et les spécificités régionales n'ont pas été prises en compte, ayant démontré le caractère centralisateur tout au moins autoritaire de l'Union fédérale. La définition homogène des compétences communes, l'exclusion de la question du logement, qui se rapportait à toutes les villes et l'inclusion de l'attribution du gaz canalisé, qui n'existait que dans la ville de São Paulo, ont montré l'imposition du modèle aux États et aux Communes concernées. »¹⁹⁵.

Les aires métropolitaines dans la Constitution de 1988

Les changements politiques que le Brésil a connus à la fin des années quatre-vingt ont rendu inadéquat un tel modèle, surtout en raison du renforcement du pouvoir

¹⁹⁴ GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 69.

¹⁹⁵ CASTRO, José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*. Belo Horizonte : Del Rey, 2005, p. 16-17.

et des compétences des communes promu par la Constitution de 1988. Afin d'assurer le traitement des problèmes métropolitains, la Constitution a attribué aux États-membres le pouvoir de créer des aires métropolitaines. Ce qui peut apparaître de prime abord comme une continuité par rapport à la politique métropolitaine de l'ancienne Constitution, ne l'est pas. Un nouveau rapport de forces s'est établi en 1988, qui a davantage profité aux communes. La décentralisation qui en a résulté, caractéristique du système créé, associée aux aspirations démocratiques, permet de souligner l'importance de l'autonomie locale. L'étude de l'évolution du partage des compétences entre les entités fédérées, surtout en matière d'urbanisme et de logement, sera abordée dans le prochain chapitre. Il est, toutefois, important de prendre en compte ce panorama afin de comprendre le rôle joué par l'intercommunalité dans les métropoles.

Ce nouveau contexte a favorisé une nouvelle compréhension des aires métropolitaines et des rapports entre les entités fédérées. Il n'était plus acceptable que la création des métropoles consiste en un simple transfert de compétences vers les États. Le raisonnement selon lequel la responsabilité de l'intérêt commun doit être assumée par les États, car il dépasse l'intérêt local, ne s'avère plus suffisant : il n'est pas en concordance avec l'affirmation de l'importance politique des communes. Mais l'apparente incompatibilité entre l'autonomie municipale et les métropoles a généré des difficultés pour le traitement de la question de la responsabilité, ce qui explique que la procédure législative relative aux aires métropolitaines ait duré aussi longtemps (plus de dix ans).

Les communes revendiquaient leur place dans l'administration des métropoles et le Tribunal fédéral suprême (TFS)¹⁹⁶ a fait le premier pas, lors du jugement de l'Action directe en inconstitutionnalité (ADI) intenté par le « Partido Democrático Trabalhista » en 1997 : ADI n° 1.842. Cette action remettait en cause la constitutionnalité de la loi complémentaire n° 87/1997 et de la loi n° 2.869/1997, édictées par l'Etat du Rio de Janeiro. Ces lois ont institué l'aire métropolitaine du Rio de Janeiro et transféré à l'Etat le pouvoir concédant sur l'exécution des services publics

¹⁹⁶ « Dans l'organisation judiciaire brésilienne, le Tribunal fédéral suprême (Supremo Tribunal Federal – STF) constitue la plus haute juridiction dans la hiérarchie judiciaire du pays. Il exerce, du point de vue français, les compétences appartenant au Conseil constitutionnel et certaines des compétences attribuées à la Cour de cassation. ». GRAU, Eros Roberto. *L'évolution du contrôle de constitutionnalité au Brésil*. Disponible sur : « <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-26/l-evolution-du-controle-de-constitutionnalite-au-bresil.51498.html> ». Accès le 15 juin 2017.

d'intérêt métropolitain, notamment celui de l'assainissement. En résumé, le requérant affirmait que ces lois étaient inconstitutionnelles car en attribuant de façon exclusive à l'État du Rio les pouvoirs de gestion sur les « services publics d'intérêt métropolitain »¹⁹⁷, elles portaient atteinte à l'autonomie municipale et aux compétences attribuées aux communes, ainsi qu'au principe de non-intervention des États sur les communes.

La portée juridique de la décision rendue par le TFS est dans ce cas notable, car elle clarifie le nouveau modèle d'administration et de gouvernance de l'aire métropolitaine issu de la Constitution de 1988. Dans ce chapitre, l'on se concentrera sur sa contribution en termes de renforcement de la coopération intercommunale, alors que les conséquences de cet arrêt sur le partage des compétences entre les entités fédérées et sur la définition de l'intérêt commun feront l'objet du prochain chapitre.

Les lois dont la constitutionnalité était remise en cause ont attribué de façon exclusive à l'État du Rio le contrôle et la gestion des services d'assainissement concernant l'aire métropolitaine. Dans l'arrêt rendu le 6 mars 2013 – soit plus de 15 ans après le dépôt de la requête –, le TFS a déclaré que « l'établissement de l'aire métropolitaine ne signifie pas le simple transfert de compétences vers l'État »¹⁹⁸ et qu'il ne doit pas exister de prédominance absolue d'une entité fédérée sur l'aire métropolitaine. Désormais, la constitutionnalité des lois qui instituent une aire métropolitaine dépend du respect de la division des responsabilités entre communes et État-membre et du partage du pouvoir de décision dans la gestion de l'intérêt commun. En analysant cet arrêt, Julia Franzoni conclut que les politiques publiques d'intérêt commun sont déléguées à l'entité régionale métropolitaine, l'État-membre et les communes qui intègrent l'aire métropolitaine étant à l'origine à l'initiative de ces politiques¹⁹⁹.

La reconnaissance de l'impératif de participation des communes dans la gestion des services d'intérêt commun impose un changement du modèle métropolitain brésilien. Après cette décision du TFS, l'État-membre ne peut plus, tout seul, gérer et contrôler les services d'intérêt commun métropolitain : il doit partager ces compétences avec les communes qui composent l'aire métropolitaine. Cette jurisprudence fait de

¹⁹⁷ Dénomination utilisée par la Constitution de 1967.

¹⁹⁸ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur le Ministre Gilmar Mendes.

¹⁹⁹ FRANZONI, Julia Avila. *Dos arranjos metropolitanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, p. 21.

l'aire métropolitaine un instrument de la coopération interfédérative, étant donné qu'il impose le partage des actions d'intérêt commun entre les entités concernées.

La réglementation des aires métropolitaines par le Statut de la métropole

L'arrêt rendu par le TFS dans le cadre de l'ADI 1842 a anticipé de nombreuses questions que le Statut de la métropole a règlementées en 2015. Cette loi reprend non seulement les notions et directives énoncées par le TFS, mais réglemente aussi de façon approfondie le régime applicable aux aires métropolitaines, en y apportant de considérables innovations, dont l'efficacité n'en est pas moins discutable. Parmi les notions apportées par le Statut de la métropole, trois s'avèrent fondamentales afin de comprendre son rôle dans le renforcement de la coopération intercommunale : les notions d'aire métropolitaine et de métropole, ainsi que celle d'une gouvernance interfédérative. L'analyse de ces concepts permettra d'établir le rapport existant entre l'intercommunalité et la politique du logement au sein des métropoles.

Dans sa rédaction originelle, la loi n° 13.089/2015 définissait l'aire métropolitaine comme une « agglomération urbaine qui configure une métropole » et la métropole comme « l'espace urbain avec continuité territoriale qui, en raison de sa population et de son importance politique et socioéconomique, a une influence nationale ou sur une région qui configure, au minimum, l'aire d'influence d'une capitale régionale, selon les critères adoptés par l'Institut brésilien de géographie et de statistique – IBGE »²⁰⁰. Autrement dit, les aires métropolitaines seraient des agglomérations urbaines, mais pas n'importe quel type d'agglomération : il s'agirait d'un espace urbain exerçant une influence régionale en raison de son importance démographique, politique et économique.

Le Statut présentait donc une définition pratique, qui essayait, pour la première fois au Brésil, d'établir une correspondance entre la délimitation des aires métropolitaines et le phénomène de métropolisation. L'institution de nombreuses aires métropolitaines après l'attribution de cette compétence aux États par la Constitution de 1988 a entraîné un « divorce entre le processus socio-spatial de formation des espaces métropolitains et la métropolisation institutionnelle »²⁰¹. L'Institut brésilien de

²⁰⁰ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

²⁰¹ COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013, p. 11.

géographie et de statistique (IBGE) a réalisé des études afin d'établir quels espaces urbains brésiliens²⁰² sont effectivement marqués par la métropolisation. Il en résulte un classement des espaces urbains à partir d'une typologie qui prend en compte différents facteurs de l'intégration de l'agglomération. Six catégories sont proposées pour classer les espaces urbains qui étaient institués comme des aires métropolitaines : métropole globale, métropole nationale, métropole régionale, centre régional, centre sub-régional et un groupe de communes dont le nombre d'habitants n'a même pas atteint le seuil minimal qui permettrait sa classification. Ces deux dernières catégories ne caractérisent pas des espaces métropolitains, selon l'IBGE.

Le Statut de la métropole a pris en compte ce classement dans ses définitions de la métropole et de l'aire métropolitaine. La correspondance entre le processus de métropolisation et celui d'institutionnalisation des aires métropolitaines représente une grande innovation promue par le Statut. Avant sa modification en 2018, l'aire métropolitaine se caractérise par un rassemblement de communes qui configurent une métropole au sens géographique de ce terme. J. Franzoni considère que la définition de l'aire métropolitaine apportée par la loi n° 13.069/2015 est juste car elle ne prend pas seulement en compte les aspects formels et quantitatifs, mais aussi les conditions matérielles et fonctionnelles²⁰³.

Ce concept s'avère lui aussi important parce qu'il permet de distinguer les aires métropolitaines des simples agglomérations urbaines, autre « unité territoriale »²⁰⁴ prévue par la Constitution. Selon la loi n° 13.089, l'agglomération urbaine est « l'unité territoriale urbaine constituée par le regroupement de 2 (deux) ou plusieurs communes limitrophes, caractérisée par la complémentarité fonctionnelle et l'intégration des dynamiques géographiques, environnementales, politiques et socio-économiques ». Ainsi, la principale différence entre les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines était l'existence ou non d'une métropole.

²⁰² Dans l'étude réalisée par l'Observatoire des métropoles à la demande de l'IBGE, l'espace urbain est considéré comme « l'ensemble représentatif de la concentration spatiale du phénomène urbain défini par la continuité et l'extension de l'espace bâti ». RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.). *Relatório da Atividade 1: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles/FASE/Ipardes, 2004.

²⁰³ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 12.

²⁰⁴ Pour reprendre les termes du Statut de la métropole, les « unités territoriales » sont les groupements de communes qui peuvent être institués par les États afin d'assurer l'intégration de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun. Il en existe trois catégories, il s'agit selon l'article 25, §3 de la Constitution de 1988, des aires métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions.

Dans les aires marquées par la métropolisation, le décalage existant entre l'organisation territoriale et l'échelle spatiale des problèmes, constitue l'un des principaux fondements de la création de structures intercommunales comme l'aire métropolitaine. Mais la correction de ce décalage n'est pas évidente, d'où l'importance des critères utilisés pour fixer les périmètres des structures intercommunales. La continuité territoriale et l'importance politique et socio-économique de l'espace urbain qui doivent caractériser les aires métropolitaines brésiliennes, ainsi que le renvoi aux données de l'IBGE, permettaient l'application du régime métropolitain au territoire marqué par la métropolisation. L'institution des aires métropolitaines contribuait simultanément au dépassement de la fragmentation communale et au rassemblement des communes liées par un même contexte. Par conséquent, l'aire métropolitaine constituait un niveau territorial pertinent pour aborder les questions qui, comme celle du logement, affectent l'ensemble de la métropole.

Il s'agissait d'un niveau territorial pertinent parce que les aires métropolitaines disposaient d'un périmètre bien défini, mais qui pouvait évoluer en fonction des changements sociaux et économiques de la région. La définition en termes de niveau territorial permet aussi d'identifier le fait que, plutôt que d'une entité, il s'agit d'un espace délimité qui sera planifié et où seront mis en place des politiques et des services publics. La métropole est rattachée à un territoire et son atout est précisément d'être vue, conçue, planifiée et administrée comme un tout, et pas seulement comme la somme de différentes parties. L'aménagement de ce territoire, en tant que niveau territorial pertinent des politiques d'urbanisme et du logement, doit rassembler toutes les entités intéressées, d'où le besoin d'une structure adaptée à la concertation de ces acteurs.

Les modifications promues par la loi fédérale n° 13.683/2018

Néanmoins, les modifications apportées au Statut de la métropole par la loi fédérale n° 13.683/2018 ont remis en cause la notion d'aire métropolitaine et, par conséquent, la distinction entre aires métropolitaines et agglomérations urbaines. La nouvelle rédaction de l'article 2, VII du Statut de la métropole définit l'aire métropolitaine comme une « unité régionale instituée par les États, par la loi complémentaire, constituée par le regroupement de communes limitrophes pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt

commun »²⁰⁵. Ce changement représente, sans doute, un pas en arrière dans le régime métropolitain, comme nous allons l'analyser ultérieurement.

En outre, le Statut de la métropole n'a pas avancé sur une question fondamentale pour assurer son application et son efficacité : à savoir qu'il n'a pas imposé la mise en compatibilité des métropoles déjà instituées avec les nouveaux critères légaux. Autrement dit, les aires métropolitaines créées peuvent continuer à exister, la définition de la loi n'étant opposable qu'aux aires métropolitaines instituées après celle-ci. Si la notion apportée par le Statut de la métropole était pertinente, sa portée juridique demeurerait néanmoins faible. Avant l'approbation du Statut de la Métropole, les États ont institué un certain nombre d'aires métropolitaines : plus de soixante-dix. Cependant, si l'on prend en compte les données de l'IBGE, comme initialement prévu par la loi, cela nous confirme qu'il ne devrait exister que 12 métropoles au Brésil²⁰⁶.

Il existe une incohérence entre la réalité des villes qui se sont développées dans un processus de métropolisation et l'institution des aires métropolitaines par les États, or, la loi n'offre pas de moyens d'affronter ce décalage. Ribeiro, Santos Junior et Rodrigues n'hésitent pas à affirmer que le Statut de la métropole légitime dans une certaine mesure les inexactitudes gérées par les lois des États qui ont créé des aires métropolitaines, à partir du moment où il ne prévoit pas la nécessité de les réviser²⁰⁷.

Certes, la Constitution avait attribué aux États le pouvoir de créer des aires métropolitaines, à la seule condition qu'elles soient composées de communes limitrophes. Cependant, l'Union est compétente pour « édicter des directives pour le développement urbain » (article 21, XX) et légiférer sur le droit de l'urbanisme. Ces compétences justifient l'édiction du Statut de la métropole, qui est une loi fédérale qui doit être respectée par les États-membres et les communes. Le respect de la répartition des compétences définie par la Constitution n'est pas toujours simple à mettre en place. Une question qui en découle consiste à savoir si l'imposition, par la loi fédérale, de critères pour créer une aire métropolitaine ne porte pas atteinte à la compétence des

²⁰⁵ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

²⁰⁶ IBGE. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

²⁰⁷ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juliano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponible sur : « <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/> ». Accès le 20 août 2017.

États à l'origine de la création de ces unités territoriales. *A priori*, la réglementation des questions générales concernant les métropoles par la loi fédérale est possible, dès que les États-membres maintiennent leur compétence d'institution des aires métropolitaines.

Bien que l'établissement de critères et leur imposition aux métropoles déjà instituées soit souhaitable, la répartition constitutionnelle des compétences doit être assurée, ce qui pose des limites à l'action de l'Union. Parmi les mécanismes apportés par le Statut de la métropole afin de renforcer sa portée juridique, tout en respectant les limites constitutionnelles, on peut souligner deux dispositions. La première est celle de l'article 15, qui prévoit que les aires métropolitaines instituées sans correspondre à « une agglomération urbaine qui configure une métropole », seront considérées comme de simples agglomérations urbaines par les politiques publiques développées par le gouvernement fédéral. Autrement dit, le Statut de la métropole autorise que l'Union considère comme des aires métropolitaines seulement les agglomérations qui répondent aux critères établis par le Statut, y compris en ce qui concerne les actions qui impliquent des financements. La seconde était celle de l'article 21, qui renforçait la portée juridique des dispositions du Statut en prévoyant des sanctions administratives contre les agents publics qui ne prenaient pas les mesures nécessaires à l'élaboration du plan de développement urbain intégré (PDUI) ou à la mise en compatibilité entre le PDUI et le plan directeur communal²⁰⁸.

En dépit de ces limites pour éviter la banalisation du statut d'aire métropolitaine par les États, le Statut de la métropole a réglementé la structure du gouvernement des métropoles, ce qui a donné lieu à un mouvement de restructuration des aires métropolitaines existantes. Elles essayent de se mettre en compatibilité avec le modèle d'organisation apporté par le Statut, qui repose sur l'idée de gouvernance interfédérative. Nous verrons par la suite que la structure définie par le Statut renforce la coopération intercommunale et contribue au développement de la politique du logement à un niveau territorial pertinent.

²⁰⁸ La constitutionnalité de l'article 21 et de l'article 10 du Statut de la métropole a été remise en cause par une Action directe en inconstitutionnalité promue par le gouverneur de l'État du Pará – ADI n° 5857. Aucune décision n'a pour le moment été rendue dans ce procès. En tout état de cause, cet article a été abrogé par la loi fédérale n° 13.683/2018.

B. Le développement de la gouvernance interfédérative

Le régime des aires métropolitaines brésiliennes est passé par une transformation significative dont la Constitution de 1988 est le point de départ ; le Tribunal fédéral suprême joue un rôle essentiel et le Statut de la métropole marque la naissance de ce nouveau modèle, qui en est encore à ses premiers pas. Dans l'arrêt du 6 mars 2013, le TFS a posé le principe selon lequel les entités fédérées doivent partager les compétences liées aux politiques publiques d'intérêt commun. Le Statut de la métropole a consacré ce principe en développant la notion de gouvernance interfédérative, qui est « le partage des responsabilités et des actions entre les entités de la fédération en termes d'organisation, de planification et d'exécution des politiques publiques d'intérêt commun »²⁰⁹.

Désormais, l'institution des aires métropolitaines implique un partage des compétences entre les entités fédérées : « Il ne s'agit plus de définir un nouveau monopole d'échelle, mais une articulation horizontale d'amplitude régionale qui rend compatibles les compétences des différentes échelles de façon coordonnée et coopérative »²¹⁰. Pour assurer le fonctionnement de cette gouvernance interfédérative, la loi en a établi les principes, les directives et la « structure de base », pour reprendre les termes quelques peu atypiques de la loi. Les principes existaient déjà dans l'ordonnancement juridique brésilien, mais sont réaffirmés afin de guider l'action des aires métropolitaines ; il s'agit de la prévalence de l'intérêt commun sur l'intérêt local ; du partage des responsabilités et de la gestion pour la promotion du développement urbain intégré ; de l'autonomie des entités de la fédération ; du respect des particularités régionales et locales ; de la gestion démocratique de la ville ; de l'efficacité dans l'usage des ressources publiques ; de la quête du développement durable (article 6 du Statut de la métropole).

La « structure de base » des aires métropolitaines

Afin de faire prévaloir l'intérêt commun, le partage des responsabilités nécessite une structure spécifique où se rassemblent les acteurs politiques concernés et où seront définies les actions développées sur le territoire métropolitain au nom de

²⁰⁹ Article 2, IV du Statut de la métropole (loi fédérale n° 13.089/2015).

²¹⁰ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 18.

l'intérêt commun. Le Statut de la métropole établit qu'au lieu des conseils composés surtout de représentants des États (modèle de la loi complémentaire n° 14/1973), la gouvernance interfédérative comprendra quatre « structures de base » : une instance exécutive composée de représentants du pouvoir exécutif des entités fédérées qui intègrent l'unité territoriale urbaine ; une instance collégiale délibérative avec représentation de la société civile ; un organisme public doté de fonctions technico-consultatives ; et un système intégré d'allocation des ressources et de prestation des comptes.

Le Statut de la métropole n'a donné que des directives générales sur la composition des structures de la gouvernance interfédérative. Il est ainsi difficile de prévoir les conséquences du fonctionnement de ces structures, car elles dépendent du modèle qui sera mis en place par chaque État. L'absence de règles plus spécifiques favorise l'adaptation du régime métropolitain aux besoins et aux particularités des différentes aires métropolitaines brésiliennes, tout en respectant une structure minimale commune.

Toutefois, il convient d'indiquer dans quelle mesure ces structures peuvent contribuer au développement de la gouvernance interfédérative et de la coopération intercommunale. Du fait que les aires métropolitaines sont en train de s'adapter au nouveau modèle, notre analyse se concentrera sur les idées générales qui ressortent des lignes directrices posées par la loi. Il convient de souligner trois probables effets de la structure de gouvernance interfédérative, à savoir : le renforcement du rôle des communes ; la démocratisation de la gestion métropolitaine et la politisation de l'aire métropolitaine.

Le renforcement du rôle des communes

Avant le Statut de la métropole, dans les aires métropolitaines les communes n'étaient présentes qu'au sein du conseil consultatif de la métropole, sous la présidence du gouverneur de l'État. Désormais, les représentants des communes participent à l'instance exécutive de la métropole, à côté des représentants de l'État-membre. La nouvelle configuration donne, sans doute, davantage de pouvoir aux communes, car l'instance exécutive sera responsable de l'exécution des décisions du conseil délibératif et de la mise en œuvre des politiques au niveau métropolitain.

Ce changement s'avère essentiel pour le développement de la coopération intercommunale et la coordination des actions locales au nom de l'intérêt commun.

L'étendue du pouvoir des communes dépend, néanmoins, de la composition exacte de cette instance, qui relève de la compétence des États. Deux questions devront être examinées lors de la création de l'instance exécutive : le poids des différentes communes et de l'État dans sa composition et la prévision ou non de mécanismes pour empêcher les blocages. Il convient de rappeler que selon le TFS, une composition paritaire entre les communes et l'État ne s'avère pas nécessaire, mais qu'il faut s'assurer qu'une entité ne prédomine pas sur les autres et que la gestion soit partagée²¹¹, ce qui n'est pas simple à établir.

La démocratisation de la gestion métropolitaine

Le second effet du modèle de gouvernance interfédérative est la démocratisation de la gestion métropolitaine du fait de la participation de la société civile au sein de l'instance délibérative de l'aire métropolitaine, ce qui représente une grande innovation apportée par le Statut de la métropole. Il s'agit même d'une innovation aux multiples facettes. Tout d'abord, parce que jusqu'à présent, c'est seulement dans les instances municipales que la loi imposait la présence des représentants de la société civile. Ensuite, parce que ceux-ci n'y faisaient partie que des conseils consultatifs tels que les « Conseils de ville » et non pas décisionnels. Le Statut de la métropole marque donc un important progrès : les représentants de la société civile sont enfin acceptés au sein des aires métropolitaines et plus précisément au sein de leurs « structures de gouvernance » pour reprendre la terminologie atypique du Statut de la métropole. Certes, ils ne participent pas à l'instance exécutive des aires métropolitaines, et seulement à leur conseil délibératif, mais ce conseil n'a pas seulement une fonction consultative : il détient un pouvoir décisionnel et de contrôle de l'instance exécutive de l'aire métropolitaine.

²¹¹ Ce raisonnement a été renforcé par l'inclusion de l'article 7-A au Statut de la métropole, par la loi n° 13.683/2018 :

« Article 7-A. Dans l'exercice de la gouvernance des politiques publiques d'intérêt commun, l'État et les communes de l'unité territoriale urbaine doivent respecter les directives générales suivantes :

I – partage de la prise de décision concernant la mise en œuvre d'un processus relatif à la planification, à l'élaboration de projets, à la structuration économico-financière, à l'opération et à la gestion du service ou de l'activité ; et

II – partage de responsabilités dans la gestion des actions et projets relatifs aux politiques publiques d'intérêt commun, qui doivent être exécutés par l'articulation des organes et institutions des entités fédérées. ».

Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

La participation des représentants de la société civile, déjà prévue par l'article 45 du Statut de la ville de 2001²¹², s'avère fondamentale pour la mise en œuvre de la gestion démocratique de la ville, principe de la politique urbaine brésilienne. Cependant, afin que cette participation puisse contribuer de façon effective à la démocratisation des métropoles, elle doit être significative et il faut que le choix des représentants assure la représentativité des différents secteurs qui composent la société civile. En dépit des avancées législatives, J. Franzoni critique l'absence d'instruments qui pourraient contribuer à la gestion démocratique des métropoles, tels que la création de conseils ou la réalisation de conférences métropolitaines²¹³.

La politisation de la gestion métropolitaine

Pour conclure l'analyse des structures de la gouvernance interfédérative, il faut souligner la politisation de la gestion métropolitaine, encouragée par les directives du Statut de la métropole. Il convient de parler de politisation car l'on observe un renforcement des espaces de débat politique et de prise de décision par rapport au modèle précédent, qui était pour sa part centré sur une gestion technocratique, ce qui était très critiqué. Évidemment, les questions techniques jouent encore un rôle essentiel dans l'administration métropolitaine, car elles permettent une compréhension accrue des problèmes du territoire métropolitain. Mais on ne peut plus nier le fait que la planification et l'exécution des politiques publiques requièrent des décisions politiques et non seulement techniques. Les structures prévues par le Statut, réunissant les représentants de toutes les entités fédérées qui intègrent la métropole et ceux de la société civile, permettront de promouvoir le débat sur les questions métropolitaines.

On passe donc de la métropole comme entité administrative de planification et de contrôle des services communs par les États à une entité plus autonome, dotée de toute une structure de gouvernement propre, au sein de laquelle aucune entité fédérée ne prévaut sur l'autre, ces entités constituant plutôt un espace d'intercommunalité. Le caractère politique de l'aire métropolitaine est également renforcé par la participation sociale au conseil délibératif et par le partage du pouvoir de décisions entre les entités

²¹² « Article 45. Les organes chargés de la gestion des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines incluront obligatoirement la participation significative de la population et des associations qui représentent les divers segments de la communauté, de façon à assurer le contrôle direct de leurs activités et le plein exercice de la citoyenneté. » Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

²¹³ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 18.

fédérées. Ces modifications s'avèrent fondamentales pour assurer la gestion démocratique de la ville, qui est l'un des principes de la politique brésilienne de développement urbain.

La coopération interfédérative et le droit au logement

En somme, l'actuel régime métropolitain brésilien présente des éléments qui favorisent la coopération intercommunale. Il reste à savoir quel est le rapport existant entre le renforcement de l'intercommunalité et la mise en œuvre du droit au logement. La politique du logement n'est pas la seule qui contribue à la mise en œuvre du droit au logement. Le contenu complexe de ce droit exige la mise en place de politiques sectorielles, telles que celles des transports en commun, de l'assainissement, de l'éducation, de la santé. Outre son caractère plurisectoriel, l'échelle territoriale des politiques est cruciale pour assurer le droit au logement.

La fragmentation sur le territoire métropolitain des politiques qui contribuent à l'efficacité du droit au logement est un défi qui peut être affronté par la coopération intercommunale. Les métropoles demandent une gestion de l'ensemble de leur territoire, afin d'empêcher que les différentes communes qui le composent mènent des politiques contradictoires et ségrégatives. La coopération intercommunale issue du modèle métropolitain proposé par le Statut de la métropole favorise le développement de mécanismes de péréquation et la construction d'un territoire urbain plus équitable, car elle implique la création d'un espace politique qui concerne l'ensemble de l'agglomération métropolitaine, autrement dit d'un niveau territorial pertinent pour la planification et la gestion des affaires métropolitaines.

Les villes brésiliennes se caractérisent par une politique d'urbanisme historiquement ségrégative. Il en résulte une grande disparité au sein de l'espace métropolitain : d'un côté, il existe des zones planifiées et dotées des services et équipements qui assurent à leurs habitants le droit au logement ; de l'autre, ce sont l'irrégularité foncière et l'absence de services et d'opportunités qui prévalent²¹⁴. Les politiques locales ne s'avèrent pas suffisantes pour faire face à ces inégalités et renverser ce cadre qui résulte de la dynamique métropolitaine de l'urbanisation. Une commune ne dispose pas, à elle seule, des moyens qui lui permettraient de résoudre les

²¹⁴ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

problèmes urbains et sociaux découlant de l'urbanisation ségrégative des métropoles. Le mieux qu'elle puisse faire est de les déplacer vers la commune voisine. Il faut affronter cette réalité de ségrégation et de négation du droit au logement à un niveau territorial pertinent, c'est-à-dire à celui de l'agglomération urbaine métropolitaine, de l'aire métropolitaine, comme nous le verrons dans le prochain chapitre.

Assurer le droit au logement au sein des métropoles brésiliennes signifie alors contrôler l'étalement urbain, développer des mécanismes de combat contre la ségrégation sociale et spatiale et promouvoir la régularisation foncière. Il ne s'agit pas seulement de construire des logements. Surtout, il ne faut pas encourager la construction de logements dans des lotissements de plus en plus éloignés, dans des zones qui ne sont pas desservies par une structure minimale qui permette de bénéficier pleinement du droit au logement. Mettre en place ces mesures est rendue possible par la concertation de tous les acteurs politiques métropolitains, d'où l'importance de la coopération intercommunale, qui favorise le traitement des problèmes de logement et non leur transfert d'une commune à une autre. Le pouvoir dont les communes disposent en termes de contrôle du sol, par exemple, est susceptible de nuire au développement d'une métropole plus juste, soit à cause de mesures qui limitent le nombre des logements sociaux, soit en raison de la flexibilisation des règles d'urbanisme qui permet de favoriser leur implantation dans des zones inappropriées. La coopération intercommunale s'avère essentielle pour faire prévaloir l'intérêt commun sur l'intérêt local.

En ce qui concerne le logement, le renforcement de la coopération intercommunale issue de l'évolution du régime métropolitain brésilien et de la création d'une gouvernance interfédérative encourage ainsi deux mouvements : d'une part, la politique du logement peut être élaborée au niveau métropolitain, avec des conséquences sur les politiques locales ; de l'autre, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'élaboration d'une politique urbaine métropolitaine pourra favoriser le droit au logement dans la métropole.

Section 2. L'institution controversée des aires métropolitaines

L'institution des aires métropolitaines entraîne de nombreuses conséquences sur l'organisation politico-administrative d'un pays, qui varient en fonction de la nature juridique et du régime de l'aire métropolitaine, ainsi que de la forme de l'État et du gouvernement du pays. Le Brésil est une République fédérative qui, depuis la Constitution de 1988, se compose de différentes entités : l'Union, les États-membres, le District fédéral et les communes (articles 1^{er} et 18 de la CF/1988).

L'inclusion des communes en tant qu'entités fédérées constitue une innovation de cette Constitution²¹⁵ et est une particularité brésilienne qui suscite des interrogations, surtout concernant l'organisation métropolitaine et la répartition des compétences. Hely Lopes Meirelles, dans son ouvrage classique portant sur le droit municipal, souligne que la Constitution a mis fin à la polémique sur la nature des communes (entités politico-administratives ou simplement administratives ?) : « Cette discussion est écartée, parce que la Chambre est considérée comme pouvoir législatif et la Mairie comme pouvoir exécutif, indépendants et harmonieux entre eux, comme les pouvoirs de l'Union et des États »²¹⁶.

La compréhension de l'organisation politico-administrative brésilienne s'avère essentielle pour l'analyse critique des effets de la création des aires métropolitaines sur la répartition des compétences des entités, y compris de celles qui contribuent à la mise en œuvre du droit au logement. Une présentation des caractéristiques du régime fédératif du Brésil débouchera sur la délimitation du rôle des États-membres dans l'institution des aires métropolitaines tout en éclairant le pouvoir des communes, réputées autonomes (§1). Cette étude révélera les difficultés de la mise en place d'un système conçu par le constituant, notamment en raison des conflits existant entre les entités fédérées. Dans l'arbitrage de la délimitation des compétences pour la gestion des politiques publiques d'intérêt commun, la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême assume un rôle majeur (§2).

²¹⁵ Selon José Afonso da Silva, l'inclusion des communes dans la fédération est une erreur, car les communes sont, en réalité, une « division politique de l'État-membre ». SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 101.

²¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 110.

§1. Les conditions de la création des aires métropolitaines

La Constitution de 1988 a créé une nouvelle répartition des compétences entre les entités fédérées et, depuis lors, l'institution des aires métropolitaines, relève de la compétence des États-membres (A). Une telle innovation constitutionnelle a suscité des interrogations sur les limites de l'action des États, la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême ayant assumé un rôle majeur pour les éclaircir (B).

A. Le rôle des États-membres après la Constitution de 1988

La compétence pour la création des aires métropolitaines est définie à l'article 25, §3 de la Constitution de 1988 : « Les États peuvent, par des lois complémentaires, instituer des aires métropolitaines, des agglomérations urbaines et des microrégions, constituées par regroupement de communes limitrophes, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun. »²¹⁷. Désormais, l'institution des aires métropolitaines, constituées par le regroupement de communes limitrophes, relève de la compétence exclusive des États-membres²¹⁸, qui doivent le créer afin d'y intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun.

Il convient de souligner que l'article 60, §4^o, I de la Constitution de 1988 conçoit la forme fédérative de l'État en tant que composant de son noyau dur²¹⁹, c'est-à-dire comme l'un des éléments constitutionnels qui n'admettent pas de modification.

²¹⁷ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

²¹⁸ Arícia Correia Fernandes et Talden Farias critiquent le choix du constituant dans l'attribution de la compétence de création des aires métropolitaines : « Le nouvel ordre constitutionnel, malheureusement, a maintenu la création unilatérale des aires métropolitaines, alors que les États ne sont pas obligés de consulter les communes intéressées, laissant passer une grande occasion de contribuer à la réalisation du fédéralisme coopératif. » CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de direito ambiental*, v. 20, n. 78, p. 447-474, abr./jun. 2015.

Comme on le verra ci-dessus, le TFS considère, en effet, que les États ne peuvent même pas prévoir la consultation des communes lors de la création des unités territoriales.

²¹⁹ « Art. 60. La Constitution peut être amendée sur proposition : I - d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés ou du Sénat fédéral ; II - du Président de la République ; III - de plus de la moitié des Assemblées législatives des Unités de la Fédération, chacune se prononçant à la majorité relative de ses membres. [...] § 4. Ne peut être objet de délibération une proposition d'amendement qui tend à abolir : I - la forme fédérative de l'Etat ; II - le suffrage direct, secret, universel et périodique ; III - la séparation des Pouvoirs ; IV - les droits et les garanties individuels. » Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

Selon Rosangela Luft : « Cela signifie que la restriction citée ne se limite pas à empêcher quelques modifications seulement dans les articles 1^o et 18 de la Constitution ; elle interdit tout amendement des dispositifs constitutionnels qui garantissent le pacte fédératif. »²²⁰.

Un État fédéral divise politiquement son territoire en unités autonomes – États-membres ou Provinces – et réserve la souveraineté nationale à l’Union, qui exerce le gouvernement central. Dans ce type d’État, il y a une centralisation politique des affaires nationales et une décentralisation politico-administrative des sujets régionaux et locaux.²²¹

Le régime fédératif suppose l’autonomie des entités et, par conséquent, la répartition des compétences afin de délimiter le rôle de chacune et d’empêcher la tutelle d’une entité sur une autre, l’actuelle Constitution brésilienne ayant adopté un système complexe de répartition des compétences, d’inspiration germanique, qui essaie de trouver l’équilibre fédératif en utilisant deux mécanismes²²². D’un côté, elle énumère les compétences de l’Union et des communes, en attribuant aux États-membres les compétences résiduelles ; de l’autre, la Constitution établit des matières de compétence partagée entre les entités, en renforçant le caractère coopératif du fédéralisme mis en place. D’après Alaôr Caffé : « La répartition de compétences dans l’État fédéral brésilien est liée à l’amplitude des intérêts publics qui doivent être assurés, sans néanmoins omettre de mentionner le rapport organique-complémentaire entre ces intérêts, qui est actuellement remarquable »²²³.

Avant la Constitution de 1988, cette compétence appartenait à l’Union, qui avait institué neuf aires métropolitaines dans les années soixante-dix : São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife et Salvador. Ces premières métropoles brésiennes sont toujours associées au gouvernement militaire et à la forte centralisation vécue au Brésil à cette époque-là. Ce

²²⁰ LUFT, Rosangela Marina. *Régularisation foncière urbaine d’intérêt social* : le rapport entre les politiques d’urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014, p. 55.

²²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op.cit.*, p. 90.

²²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 479.

²²³ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. Disponible sur : « http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Ala%C3%B4r-Caff%C3%A9-Alves-Regioes-metropolitanas.pdf ». Accès le 25 juin 2017.

n'est donc pas un hasard si le traitement donné aux aires métropolitaines à partir de la Constitution de 1988 est bien différent.

Alaôr Caffé Alves souligne le fait que, dans la Constitution précédente, le traitement de cette question figurait dans le chapitre portant sur « l'ordre économique » et que l'institution des aires métropolitaines n'apparaît dans le chapitre consacré à « l'organisation de l'État » que dans la Constitution de 1988. Ce changement marque aussi une nouvelle conception du constituant, car il ne s'agit plus seulement d'une question économique, mais également du rôle que les unités régionales jouent dans l'organisation politique brésilienne²²⁴. Gustavo Machado et Maria Pires mettent en relief que, ce faisant, cette disposition en vient à intégrer le noyau dur de la Constitution, qui ne peut être modifié, même pas par la procédure d'amendement²²⁵.

Une autre modification promue par la Constitution de 1988 est l'emploi de l'expression « politique publique d'intérêt commun » au lieu de « service public d'intérêt métropolitain », qui était utilisée dans la Constitution de 1969. Une telle modification vise à élargir le champ des activités dans deux sens. Premièrement, à partir de 1988, on ne parle pas seulement d'aires métropolitaines, mais aussi d'agglomérations urbaines et de microrégions. L'emploi de l'expression « intérêt commun » au lieu d'« intérêt métropolitain » est donc plus approprié pour refléter cette diversité d'unités régionales de coopération interfédérative. En second lieu, la substitution de l'expression « service public » par la notion de « politique publique » permet d'élargir les actions développées par les unités territoriales régionales, concernant, entre autres, la planification urbaine et le contrôle de l'usage et de l'occupation du sol.

En tout état de cause, l'article 25, §3 distingue seulement trois conditions qui doivent être respectées par les États lors de l'institution des unités territoriales, c'est-à-dire qu'il fixe trois limites à l'action des États : une limite formelle (la création doit l'être par le biais d'une loi complémentaire²²⁶), une limite matérielle (les communes

²²⁴ ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. Disponible sur : « http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Ala%C3%B4r-Caff%C3%A9-Alves-Regioes-metropolitanas.pdf ». Accès le 25 juin 2017.

²²⁵ MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 412.

²²⁶ La procédure d'élaboration des lois complémentaires est plus complexe que celle d'élaboration des lois ordinaires, car elle exige un quorum qualifié (majorité absolue).

concernées doivent être limitrophes) et une limite fonctionnelle (l'objectif de la création des unités territoriales est l'intégration des politiques publiques d'intérêt commun).

L'absence de critères matériels plus précis – tels que l'imposition d'un seuil minimal d'habitants dans l'agglomération pour la caractériser comme une aire métropolitaine, par exemple – a été fortement critiquée. Les critiques portent notamment sur les effets de la grande ouverture laissée aux États pour instituer les unités territoriales, ce qui a favorisé la multiplication d'aires métropolitaines qui ne correspondent pas forcément à une dynamique de métropolisation. L'absence de réglementation de ce dispositif constitutionnel jusqu'en 2015, date à laquelle fut édicté le Statut de la métropole, a contribué à cette profusion d'aires métropolitaines sans aucune homogénéité et dénuées de rapport avec le processus de métropolisation. Pendant cette période, chaque État brésilien a institué des aires métropolitaines à sa façon. On note même quelques situations singulières, comme celle de l'État de Santa Catarina, où la totalité des communes intègrent formellement une aire métropolitaine.

Ce large pouvoir des États en ce qui concerne la création des métropoles n'a pas empêché le contrôle de l'exercice de cette compétence par le Tribunal fédéral suprême, garant de la Constitution. Il a joué un rôle décisif dans la définition des aspects formels et procéduraux de la création des aires métropolitaines, ainsi que dans la résolution du caractère obligatoire de la participation des communes aux aires métropolitaines, comme nous nous proposons de l'analyser par la suite.

Un autre problème est que la Constitution de 1988 n'a pas clairement établi la structure institutionnelle des aires métropolitaines ni le modèle de gestion des politiques publiques d'intérêt commun. C'est aux États-membres qu'il incombe de le faire, par l'édiction de la loi complémentaire de création des aires métropolitaines. Toutefois, l'établissement par la loi de certaines matières comme relevant de l'attribution des métropoles a été remis en cause, parce que ces matières étaient considérées comme de la compétence communale. L'autonomie municipale et le rôle des communes dans la gestion des politiques publiques d'intérêt commun ont aussi suscité des controverses. La jurisprudence de la Cour suprême s'avère donc fondamentale pour trancher ces questions et délimiter le rôle des États-membres dans ce nouveau régime métropolitain.

B. Les limites jurisprudentielles à l'action des États-membres

Le Tribunal fédéral suprême, en tant que garant de la Constitution brésilienne, a été saisi plusieurs fois afin de trancher des litiges concernant les aires métropolitaines. Il est chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois par voie principale²²⁷. Au Brésil, contrairement au système français, le contrôle de constitutionnalité a un caractère *a posteriori* : il est réalisé après l'entrée en vigueur de la loi. Les « actions directes en inconstitutionnalité » (ADI) sont l'un des outils de ce contrôle et « peuvent être intentées par le président de la République, les gouverneurs des États-membres, le pouvoir législatif, le Procureur général de la République, ainsi que l'Ordre des avocats du Brésil, les partis politiques, les confédérations syndicales et organisations professionnelles nationales. »²²⁸.

Dans une étude approfondie portant sur la délimitation du rôle des entités fédérées selon la jurisprudence du TFS sur les aires métropolitaines, Camila Batista de Paula analyse les arrêts rendus après la promulgation de la Constitution fédérale de 1988 jusqu'au mois d'août 2013²²⁹. Dix arrêts sont analysés par l'auteure qui les classe en deux groupes, selon le sujet principal abordé : le premier groupe porte sur l'institution des aires métropolitaines, le second aborde la question de la compétence en ce qui concerne la gestion des politiques publiques d'intérêt commun, notamment le service d'assainissement. Tous ces arrêts ont été rendus dans le cadre des ADI

²²⁷ Barroso explique brièvement le système de contrôle de constitutionnalité brésilien : « Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes normatifs au Brésil peut être exercé de deux manières : (i) par voie incidente ou (ii) par voie principale, c'est-à-dire, par action directe. Le contrôle incident correspond au système nord-américain de *judicial review*. Dans cette hypothèse, n'importe quel juge ou tribunal peut, face à un cas concret, décider de ne pas appliquer une loi s'il la considère inconstitutionnelle. Le contrôle par voie principale consiste quant à lui en la possibilité d'intenter une action, directement devant la Cour suprême brésilienne afin de discuter de manière abstraite et hors d'un cas concret, la constitutionnalité d'une loi. Il s'agit là d'une formule inspirée du modèle autrichien de juridiction constitutionnelle. La décision adoptée dans le cadre de cette hypothèse de contrôle par voie directe est de nature obligatoire et produit des effets envers tous (*erga omnes*). » BARROSO, Luís Roberto. La protection collective des droits au Brésil et quelques aspects de la *class action* américaine, p. 8-9. Disponible sur : « <https://www.courdecassation.fr/IMG/File/barroso-actionco-bresil.pdf> ». Accès le 12 février 2018.

²²⁸ GRAU, Eros Roberto. *L'évolution du contrôle de constitutionnalité au Brésil*. Disponible sur : « <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-26/l-evolution-du-controle-de-constitutionnalite-au-bresil.51498.html> ». Accès le 12 février 2018.

²²⁹ PAULA, Camila Batista de. *Jurisprudência do STF sobre regiões metropolitanas: delimitação do papel de cada ente federativo*. Monografia - Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2013.

proposées entre 1992 et 2004 ²³⁰. Les décisions relatives au premier groupe ont été rendues avant 2003, alors que les affaires du second groupe avaient seulement été tranchées à partir de 2011, même si quelques jugements ont commencé bien avant cette date-là²³¹. Ces données démontrent les difficultés rencontrées par la Cour suprême pour parvenir à un consensus minimal sur certains points du régime métropolitain. L'intense débat qui a eu lieu entre les juges dans le cadre de certaines affaires révèle la complexité des questions concernées. Il convient de rappeler que toutes ces décisions ont été prises avant l'édiction du Statut de la métropole, dont le projet législatif était en cours depuis 2004. Les clarifications apportées par le TFS ont été essentielles pour la rédaction du Statut, qui a utilisé pour base les définitions issues de la jurisprudence, d'où l'importance de les analyser.

Etant donné que le présent paragraphe porte sur les conditions relatives à l'institution des aires métropolitaines, il s'avère fondamental d'analyser le premier groupe de décisions mentionné, qui comprend celles rendues dans trois affaires : ADI n° 796, n° 1841 et n° 2809, arrêts essentiels pour délimiter le rôle des États lors de la création des unités territoriales et aussi rendre compatible la compétence des États avec l'autonomie municipale.

ADI n° 796 et l'exigence de réalisation d'un plébiscite

Par l'ADI n° 796, le Procureur de la République a remis en question la constitutionnalité de l'article 216, §1° de la Constitution de l'État de l'Espírito Santo, selon lequel : « La création d'aires métropolitaines et d'agglomérations urbaines dépendra de la consultation préalable des populations directement intéressées, par voie de plébiscite »²³². L'exigence d'un plébiscite portait atteinte, selon le requérant, à l'article 25, §3° de la CF/1988, qui n'en prévoit pas comme condition à la création des unités territoriales régionales. Le requérant demandait ainsi la déclaration d'inconstitutionnalité du dispositif mentionné et un référé afin de suspendre ses effets jusqu'au jugement final de l'ADI (« *medida cautelar* »).

²³⁰ Plus récemment, deux ADI ont été proposées, mais le TFS ne les a pas encore jugées : l'ADI n° 5155 et n° 5857. La première ADI remet en question la constitutionnalité des articles 1° et 2° de la loi complémentaire n° 41/2014 de l'État de la Bahia qui a créé « l'entité métropolitaine de l'aire métropolitaine de Salvador ». La seconde met en cause les articles 10 et 21 du Statut de la métropole.

²³¹ La dynamique des jugements du Tribunal fédéral suprême sera expliquée ci-dessous.

²³² Constitution de l'État de l'Espírito Santo. Disponible sur : « http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf ». Accès le 25 fév. 2020.

Par l'arrêt du 5 novembre 1992, le Tribunal fédéral suprême a fait droit à la requête de la mesure provisoire d'effet suspensif. La Cour a estimé que le « *periculum in mora* », l'une des conditions de cette procédure, était caractérisé, car un projet de loi portant sur la création de l'aire métropolitaine de Vitória (capitale de l'État de l'Espírito Santo) était en cours et la décision sur l'inconstitutionnalité ou non du dispositif contesté changerait la procédure d'institution de cette aire métropolitaine. De plus, le TFS a souligné que la Constitution fédérale n'avait prévu un plébiscite que pour la création, l'incorporation, la fusion ou le démembrement des communes²³³ : « Les aires métropolitaines ne sont pas des entités politiques et leur création ne dépend pas d'une approbation préalable par plébiscite, comme l'a prévu la Constitution dans son article 18, §4º. [...] Les aires métropolitaines ne représentent pas la fusion ou l'incorporation des communes »²³⁴. Pour conclure, il a ajouté que l'État-membre ne peut pas établir une exigence relative à la procédure législative de création des aires métropolitaines qui ne soit pas prévue par la Constitution fédérale.

Cet arrêt inaugure le raisonnement selon lequel les États-membres sont compétents pour instituer les aires métropolitaines, mais l'exercice de cette compétence est limité par la procédure établie par la Constitution fédérale et ils ne peuvent pas la modifier. Comme la Constitution exige la création des unités territoriales par la loi complémentaire de l'État, aucune autre exigence ne peut y être ajoutée par les États²³⁵. Plus tard, cette jurisprudence a été confirmée dans le jugement final de l'ADI n° 796. Par l'arrêt rendu le 2 février 1998, le TFS a déclaré de façon définitive l'inconstitutionnalité de l'article 216, §1º de la Constitution de l'État de l'Espírito Santo, en soulignant que les États-membres sont assujettis aux principes de la Constitution fédérale en ce qui concerne la procédure législative et les règles du système fédératif. Si l'on considère que la Constitution fédérale n'a pas laissé de place aux États

²³³ Article 18, §4 de la Constitution fédérale de 1988.

²³⁴ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 796/ES, arrêt du 5 novembre 1992, rapporteur Ministre Neri da Silveira.

²³⁵ Néanmoins, dans la loi n° 13.683/2018 a été ajouté un paragraphe, précisément dans l'article 3 du Statut de la métropole, prévoyant la réalisation d'études préalables et de réunions publiques dans la procédure d'institution des unités territoriales : « § 2. La création d'aire métropolitaine, d'agglomération urbaine ou de microrégion doit être précédée d'études techniques et de réunions publiques qui impliquent toutes les communes qui appartiennent à l'unité territoriale. ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

pour la réglementation de la procédure de création des aires métropolitaines, la norme attaquée s'avère inconstitutionnelle²³⁶.

ADI n° 1841 et l'approbation préalable des conseils municipaux

Une question similaire a été invoquée par l'ADI n°1841. Le Gouverneur de l'État du Rio de Janeiro a saisi la Cour suprême afin de faire déclarer l'inconstitutionnalité du paragraphe unique de l'article 357 de la Constitution de l'État du Rio de Janeiro : « La participation de n'importe quelle commune à une aire métropolitaine, une agglomération urbaine ou une microrégion dépendra de l'approbation préalable du conseil municipal concerné »²³⁷. Le requérant a remis en cause la possibilité, pour le pouvoir constituant de l'État, d'ajouter une exigence à la création des aires métropolitaines qui n'était pas prévue par la Constitution fédérale. La suspension des effets de ce texte jusqu'au jugement final de l'ADI a aussi été demandée.

Par l'arrêt rendu le 18 juin 1998, la Cour suprême a fait droit à la requête de suspension des effets de l'article attaqué. Le précédent de l'ADI n° 796 est expressément invoqué pour justifier la décision. En outre, la Cour suprême a souligné qu'il était risqué d'admettre que les communes devaient nécessairement se mettre d'accord concernant l'accomplissement des objectifs des aires métropolitaines : l'efficacité de la loi de création des aires métropolitaines serait en effet soumise aux intérêts isolés et momentanés d'une commune²³⁸.

Autrement dit, le TFS considère que l'exigence de l'accord des communes pour instituer une aire métropolitaine peut mettre en danger l'accomplissement des objectifs de la création des unités territoriales, définis par la Constitution comme l'intégration des politiques publiques d'intérêt commun. En l'espèce, ce n'est pas un plébiscite qui est prévu pour assurer la participation des communes, comme c'était le cas de la Constitution de l'État de l'Espirito Santo, mais l'approbation préalable de la participation de la commune dans l'aire métropolitaine par le pouvoir législatif communal.

²³⁶ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 796/ES, arrêt du 2 février 1998, rapporteur Ministre Neri da Silveira.

²³⁷ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1841/RJ, arrêt du 18 juin 1998, rapporteur Ministre Marco Aurélio.

²³⁸ *Ibid.*

Le caractère contraignant de la participation des communes

Ces affaires révèlent que le caractère contraignant de la participation des communes dans les aires métropolitaines n'était pas encore pacifié. La réticence des pouvoirs locaux à n'attribuer leur création qu'aux seuls États, sans consultation des communes concernées, est évidente et associée au fait que, en fin de compte, la création des métropoles s'accompagne d'une perte de compétences par les communes, étant donné que l'intérêt commun doit prévaloir sur l'intérêt local. Toutefois, le débat explicite le rapport entre le caractère contraignant de la participation des communes et leur autonomie aura seulement lieu avec les arrêts des années 2010.

Il convient de remarquer que ce raisonnement du TFS est critiqué par une partie de la doctrine, qui considère comme importante la possibilité, pour les communes, de participer à l'institution des aires métropolitaines. Henriques Filho critique la restriction de l'institution des aires métropolitaines à la seule volonté des États. Il considère que, ce faisant, les arrêts rendus dans l'ADI n° 796 et n° 1841 portent atteinte à l'autonomie municipale. En dernière analyse, cela revient, selon lui, à « établir un rapport hiérarchique entre ces deux entités [les communes et l'État], hiérarchie qui n'est pas voulue ni désirée par la Constitution, qui a fixé de façon claire et précise le cadre de compétences de chacune des entités fédérées »²³⁹.

Si la critique du choix politique du constituant s'avère pertinente, l'affirmation selon laquelle la répartition des compétences par la Constitution est claire paraît déraisonnable. Il suffit de constater les difficultés rencontrées par le TFS pour résoudre les divers conflits qui en découlent. La participation des communes peut être souhaitable, mais, comme l'a bien précisé le TFS, elle met en danger la mise en œuvre de l'intérêt commun. Il existe dans l'ordre juridique brésilien des outils qui permettent une coopération intercommunale volontaire, mais cela ne diminue pas l'importance d'établir une structure minimale de coordination des actions dans le territoire métropolitain, notamment quand les communes ne veulent pas coopérer.

ADI n° 2809 et l'initiative législative

Toujours en ce qui concerne l'institution des aires métropolitaines, il convient d'analyser l'affaire de l'ADI n° 2809, dans laquelle le Gouverneur de l'État du Rio

²³⁹ HENRIQUES FILHO, Tarcísio. Regiões metropolitanas e autonomia dos municípios. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 135-159, set/dez. 2013.

Grande do Sul a contesté la constitutionnalité de la loi complémentaire qui a inclus la commune d'Arroio dos Ratos dans l'aire métropolitaine de Porto Alegre (la capitale du Rio Grande do Sul). Le requérant soutient que l'inconstitutionnalité de la loi résulte d'un vice d'initiative de la procédure législative. Il invoque la violation des articles de la Constitution fédérale qui prévoient que l'initiative législative de projet de loi qui dispose sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique relève de la compétence du chef du pouvoir exécutif de l'État (le gouverneur), notamment quand le projet implique une augmentation des dépenses gouvernementales. Ces dispositions constitutionnelles auraient été violées car la loi contestée était de l'initiative du pouvoir législatif de l'État et, selon le requérant, elle portait sur l'organisation de l'administration de l'État. Il estime également que l'intérêt commun qui justifierait l'inclusion de cette commune dans l'aire métropolitaine n'a pas été démontré. Cette affaire a suscité d'intéressants débats entre les juges de la Cour suprême, mais qui n'ont pas été explorés par la doctrine. Avant de les analyser, il convient de présenter brièvement le déroulement de la prise de décision au TFS, en raison de ses particularités.

Toute affaire de la Cour suprême est attribuée à un Ministre rapporteur par tirage au sort. Une fois l'instruction du procès conclue, le rapporteur l'envoie pour la phase de délibération, c'est-à-dire le jugement. Durant cette étape, il est le premier à se prononcer. Ensuite, chaque membre du TFS prend la parole, afin de donner son opinion, qui peut être intégralement en accord avec l'opinion du rapporteur ou divergente. Chacun peut aussi demander la suspension du jugement afin d'analyser plus profondément le dossier. Cette pratique engendre, fréquemment, un allongement de la durée de la phase de jugement – qui peut prendre des années – et des problèmes de quorum. Il n'y a pas de délai légal pour l'analyse du dossier par chaque Ministre. Tous ces actes sont enregistrés sténographiquement et ils composent les arrêts, ce qui permet au public de prendre connaissance du débat suscité par l'affaire.

En l'espèce, le Ministre rapporteur, Maurício Corrêa, a rappelé que l'organisation et le fonctionnement de l'administration de l'État-membre relèvent de la compétence exclusive du gouverneur de l'État, ainsi que l'initiative législative visant la création ou la suppression des organes liés au pouvoir exécutif de l'État. Toutefois, il a considéré que « l'inclusion d'une commune dans une aire métropolitaine déjà instituée

n'équivaut pas à ces situations »²⁴⁰. Il conclut ainsi qu'il n'y a pas de vice de procédure en l'espèce, car cette loi peut être d'initiative parlementaire. En ce qui concerne l'existence d'un intérêt commun afin de justifier l'inclusion de ladite commune dans l'aire métropolitaine, il a pris en compte les informations données par l'Assemblée législative de l'État du Rio Grande do Sul, selon laquelle « la commune de Arroio dos Ratos est limitrophe de Porto Alegre, étant plus proche de celle-ci que d'autres communes qui intègrent déjà l'aire métropolitaine ». Le Ministre a manifesté son accord avec la conclusion du pouvoir législatif du Rio Grande do Sul, qui estime que cette situation géographique s'avère suffisante pour assurer l'existence de la réciprocité d'intérêts communs fondés sur la convenance de leur gestion partagée²⁴¹. Enfin, il conclut par le rejet de la requête d'inconstitutionnalité de la loi complémentaire.

Le Ministre Nelson Jobim a émis une réserve. Il rappelle que les États peuvent créer une entité publique chargée d'assurer un service public dans l'aire métropolitaine, tel que l'assainissement. Il admet la possibilité d'inclusion d'une commune dans l'aire métropolitaine par l'initiative du pouvoir législatif, dans la mesure où il est certain que cette inclusion n'aura pas de conséquences sur l'étendue de l'action de l'entité chargée du service public. Il rejette également la requête, mais avec cette réserve.

L'opinion du Ministre Marco Aurélio diverge. Il considère que la loi attaquée dispose, en dernier ressort, sur la création et l'organisation de services publics, affectant les charges financières de l'État, raison pour laquelle l'initiative législative appartient exclusivement au gouverneur. Il considère donc la loi inconstitutionnelle, à cause du vice d'initiative, opinion qui est demeurée minoritaire. Les autres Ministres ont suivi l'opinion du Ministre rapporteur et la requête a été rejetée (arrêt du 25 septembre 2003)²⁴². Cet arrêt apporte une clarification non seulement sur la procédure d'institution des aires métropolitaines, mais aussi sur la nature juridique de celle-ci. Il a servi de

²⁴⁰ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 2809/RS, arrêt du 25 septembre 2003, rapporteur Ministre Mauricio Corrêa.

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Ce cas est différent de l'ADI n° 1.391, par laquelle le TFS a déclaré l'inconstitutionnalité de la loi de l'État de São Paulo, qui a créé le Conseil de transport de l'aire métropolitaine de São Paulo (CTM), la loi n° 9.170/1995. Il s'agit d'un cas d'inconstitutionnalité formelle, car le projet de loi était d'initiative parlementaire, mais selon la Constitution fédérale, seul le chef du pouvoir exécutif détient l'initiative législative de la création d'un organe de l'administration publique (arrêt rendu le 9 mai 2002).

précédent à une autre action directe en inconstitutionnalité, jugée plus récemment, en 2014, qui aborde un cas similaire²⁴³.

Les décisions prises par le Tribunal fédéral suprême dans ces trois affaires ont joué un rôle fondamental dans la délimitation de la compétence des États et de la procédure d'institution des aires métropolitaines, prévues par l'article 25, §3° de la Constitution fédérale. Les tentatives du pouvoir constituant dérivé des États d'inclure les communes dans le processus de création des aires métropolitaines – soit par la consultation de la population par un plébiscite, soit par l'approbation du pouvoir législatif municipal – ont été rejetées. Le TFS a confirmé la compétence exclusive à l'État dans l'institution des aires métropolitaines. Il ressort donc de cette jurisprudence que la création d'unités territoriales régionales²⁴⁴ ne dépend que de la loi complémentaire de l'État ; l'initiative législative n'est pas exclusive au chef du pouvoir exécutif de l'État ; l'exigence d'une participation des communes ou de la population à la prise de décision de la création d'une aire métropolitaines est inconstitutionnelle ; l'État doit justifier de l'intérêt commun pour créer une aire métropolitaine ou y inclure une commune.

Le Statut de la métropole, approuvé en 2015, n'a pas modifié la procédure d'institution des aires métropolitaines. En réalité, il a confirmé les directives posées par la jurisprudence du TFS et défini le contenu minimal de la loi complémentaire qui institue l'unité territoriale : les communes qui intègrent l'unité territoriale urbaine ; les politiques publiques d'intérêt commun qui justifient leur institution ; la conformation de la structure de gouvernance interfédérative ; les moyens de contrôle social de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun (article 5° de la loi fédérale n° 13.089/2015).

Toutefois, la loi fédérale n° 13.683/2018 a inclus un nouveau paragraphe à l'article 3 du Statut de la métropole, prévoyant que : « La création d'aire métropolitaine, d'agglomération urbaine ou de microrégion doit être précédée d'études techniques et de réunions publiques qui impliquent toutes les communes qui appartiennent à l'unité

²⁴³ Cette décision a servi de base à l'arrêt rendu le 6 novembre 2014 dans l'ADI n° 2803, ADI par laquelle le Gouverneur de l'État du Rio Grande do Sul remettait en question la constitutionnalité de l'inclusion d'une autre commune dans l'aire métropolitaine de Porto Alegre par une loi d'initiative du pouvoir législatif. Cette fois-ci, il s'agissait de la commune de Santo Antônio da Patrulha.

²⁴⁴ Les décisions abordent la problématique de la création des aires métropolitaines, mais elles ne font pas de distinction sur le plan de la procédure par rapport à l'institution des autres unités territoriales prévues par l'article 25, §3 de la Constitution, c'est-à-dire, des agglomérations urbaines et les microrégions.

territoriale. » ²⁴⁵. Ce faisant, même si cette loi ne prévoit pas sa portée juridique, la procédure a évolué, la consultation des communes étant assurée. Il convient donc d'analyser cette loi en prenant en compte les directives jurisprudentielles du TFS que l'on vient de préciser. Il semble alors que ces réunions n'ont qu'un caractère consultatif, sous peine de porter atteinte à la compétence des États dans lesquels ont été instituées des unités territoriales régionales.

Une fois définies les conditions de création d'aires métropolitaines et le rôle de chaque entité fédérée dans ce processus établi, la gestion des politiques publiques d'intérêt commun passe au centre du débat.

§2. Les principes jurisprudentiels de la gestion des politiques publiques d'intérêt commun

La nouvelle répartition des compétences et le rôle assumé par les communes après la Constitution de 1988 suscitent des controverses à propos de la gestion des affaires métropolitaines. Il ne semble pas congruent que les États s'occupent tout seuls de l'intérêt commun. En ce sens, la Cour suprême détermine la gestion partagée entre les entités fédérées concernées au sein des métropoles (A), tout en affirmant la prévalence de l'intérêt commun sur l'intérêt local (B).

A. La gestion partagée entre États-membres et communes

La Constitution a fixé la compétence des États pour la création d'unités territoriales, mais n'a rien disposé concernant la mise en œuvre de l'objectif qui justifie leur création, à savoir l'intégration de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun. L'absence de directives constitutionnelles ou législatives – la loi a seulement vu le jour en 2015 – a longtemps rendu difficile le déroulement de la gestion métropolitaine. L'autonomie des entités fédérées, y compris des communes, et la répartition des compétences établie par la Constitution sont aussi des facteurs complexes. Dans ce cadre incertain, la Cour

²⁴⁵ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

suprême apparaît en tant que responsable de la cohésion et de la sécurité de l'ordre juridique.

Par les arrêts rendus dans l'ADI n° 3121 et n° 1842, le TFS a défini les principales caractéristiques du régime métropolitain, qui seront consacrées en 2015 par le Statut de la métropole. La compétence de la gestion des politiques publiques d'intérêt commun est fixée ; la notion d'intérêt commun est précisée ; la compatibilité entre l'autonomie municipale et le caractère contraignant de la création des aires métropolitaines est affirmée. L'importance de ces décisions s'avère indéniable et le débat ouvert par ces affaires est lui aussi fondamental afin de comprendre les problèmes soulevés par la mise en pratique des aires métropolitaines.

ADI n° 3121 et la délimitation de l'intérêt commun

Par l'ADI n° 3121, le Gouverneur de l'État de São Paulo a saisi le Tribunal fédéral suprême en demandant la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi qui avait prévu de réserver un espace qui serait exclusivement destiné aux motocyclettes sur les voies publiques de grande circulation de l'aire métropolitaine de São Paulo (loi n° 10.884/2001 de l'État de São Paulo). Le requérant soutenait qu'il y avait là violation de l'article 30, I de la Constitution fédérale, car il considérait la circulation urbaine comme un sujet d'intérêt local dont la réglementation relève de la compétence des communes.

Tout d'abord, le Ministre rapporteur de l'affaire, Joaquim Barbosa, analyse l'allégation de violation de l'autonomie municipale par la loi n° 10.884/2001. Considérant que l'article 3, VII de la loi, qui a institué l'aire métropolitaine de São Paulo, stipule qu'il relève de la compétence de l'État de São Paulo « d'établir des directives générales sur l'exécution des services publics d'intérêt métropolitain » et que l'article 2, IV de cette même loi définit comme service public d'intérêt métropolitain « les transports et le système de voirie », le Ministre conclut que les questions de circulation ne relèvent ni de l'intérêt local ni de la compétence des communes, mais de l'intérêt régional. L'État était donc chargé d'établir les directives générales sur cette matière : « Je rejette – a-t-il conclu – l'argument d'inconstitutionnalité résultant de la violation de la compétence législative des communes »²⁴⁶.

²⁴⁶ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 3121/SP, arrêt du 17 mars 2011, rapporteur Ministre Joaquim Barbosa.

Il considère toutefois que la loi attaquée a violé la compétence législative de l'Union fédérale sur le trafic, prévue dans l'article 22, XI de la Constitution de 1988. Il précise que « régler, définir et délimiter l'organisation du trafic, les infractions et les pénalités » relève de la compétence exclusive de l'Union²⁴⁷. La loi n° 10.884/2001 de l'État de São Paulo était donc inconstitutionnelle, car elle portait atteinte à la compétence législative de l'Union fédérale et non à la compétence communale.

Cette opinion a été approuvée par les autres Ministres chargés du jugement de l'affaire et la loi a été déclarée inconstitutionnelle. Pourtant, il convient de prendre en compte l'observation faite par le Ministre Ricardo Lewandowski, lors du jugement. Bien qu'en accord avec l'idée qu'il y a eu violation de la compétence de l'Union en l'espèce, il réserve aux États la possibilité de réglementer le système de voirie des aires métropolitaines²⁴⁸.

Cette décision (arrêt du 17 mars 2011) inaugure le débat jurisprudentiel sur la compétence en matière d'intérêt commun et leurs conflits avec l'intérêt local. Selon l'une des conclusions qui ressort des considérations du rapporteur, l'intérêt commun l'emporte sur celui local et il n'existe pas de violation de l'autonomie municipale par l'exercice des pouvoirs de réglementation des affaires métropolitaines.

ADI n° 1842 : la précision du régime métropolitain

L'arrêt rendu le 6 mars 2013 dans le jugement de l'ADI n° 1842 est souvent invoqué comme le « grand arrêt » en matière de régime métropolitain, car il a traité de façon approfondie non seulement la question du rapport entre l'intérêt commun et l'intérêt local, mais aussi les autres questions qui posent des problèmes dans la gestion métropolitaine. Avant de présenter et d'analyser la portée juridique de cet arrêt, deux observations préliminaires doivent être faites.

La première est que la phase de délibération de cette ADI a été très longue. Le jugement a commencé le 12 avril 2004, jour où le Ministre rapporteur, Maurício Corrêa, a présenté son opinion. Ensuite, le jugement a été suspendu à la demande du Ministre Joaquim Barbosa d'analyser le dossier. Ce dernier ne présenta son point de vue que le 8

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Le Ministre affirme que : « Nous savons qu'il existe aujourd'hui une réglementation bien sophistiquée en ce qui concerne ces nouvelles entités territoriales. Donc, il y a des situations limites où il est possible de considérer constitutionnelle une intervention de l'État dans ce domaine, lié au système de voirie métropolitaine. ».

mars 2006. Le même jour, le Ministre Nelson Jobim a donné son opinion, mais la délibération a été encore une fois suspendue, à la demande, cette fois, du Ministre Gilmar Mendes souhaitant analyser le dossier avant de se prononcer, ce qu'il fera le 3 avril 2008. Ensuite, c'est le Ministre Ricardo Lewandowski qui a fait suspendre le jugement, qui fut repris seulement en 2013, le 28 février. Mais l'intensité des débats a fait qu'il fut conclu seulement lors de la séance suivante, le 6 mars 2013. Cet arrêt comporte plus de 300 pages en tout, ce qui révèle la complexité des questions tranchées.

La seconde observation est que les raisonnements développés dans cet arrêt ont servi de base aux jugements de l'ADI n° 2077 et n° 2340, qui ont eu lieu le même jour, le 6 mars 2013. Ces affaires portaient sur les limites du pouvoir législatif de l'État en matière d'assainissement, service public considéré, en principe, comme d'intérêt local. Bien que ces affaires n'aient pas traité des aires métropolitaines, les Ministres ont toutefois fait référence aux considérations sur le rapport existant entre l'intérêt commun métropolitain et l'intérêt local²⁴⁹.

Etant donné la complexité des questions examinées dans l'ADI n° 1842 ainsi que celle du jugement lui-même, les faits et la problématique seront exposés brièvement, afin de mettre en évidence les points qui ont suscité des divergences entre les Ministres. Ensuite, les conclusions générales de l'arrêt seront présentées. Pour conclure, d'intéressantes considérations sur cet arrêt seront soulignées et la portée juridique de l'arrêt analysée.

L'ADI n° 1842 contestait la constitutionnalité de la loi complémentaire n° 87/1997 et de la loi n° 2.869/1997, édictées par l'État du Rio de Janeiro. Ces lois avaient institué l'aire métropolitaine du Rio de Janeiro et attribué exclusivement à l'État la gestion des services publics d'intérêt métropolitain, y compris celui de l'assainissement, qui était traditionnellement considéré comme d'intérêt local. En résumé, le requérant

²⁴⁹ Dans l'ADI n° 2340, l'État de Santa Catarina a édicté une loi qui a imposé à la CASAN (société d'économie mixte chargée de l'approvisionnement en eau dans la plupart des communes de cet État) l'obligation de distribution de l'eau en utilisant des camions citernes, en cas d'interruption de l'exécution du service. Le TFS a affronté deux questions pour trancher le litige : il s'agissait de savoir si la distribution de l'eau constituait un service d'intérêt local, de la compétence des communes et si dans le régime de concession de service public, l'établissement de règles concernant l'exécution de ce service était une attribution privative du pouvoir concédant ou si la matière pouvait être réglée par la loi de l'État, en considérant que l'État détenait le contrôle de la société concessionnaire. Même si, en l'espèce, l'aire métropolitaine n'était pas en jeu, les Ministres ont fait référence aux directives établies dans l'ADI n° 1842, notamment à l'idée de dépassement de l'intérêt local en ce qui concernait les services d'assainissement, y compris l'approvisionnement en eau. Toutefois, le TFS a conclu que la loi attaquée était inconstitutionnelle, car l'État ne peut ni interférer dans les rapports contractuels établis entre le pouvoir concédant le service (les communes) et l'entreprise concessionnaire, ni modifier par la loi les conditions prévues dans le contrat de concession du service de distribution de l'eau.

affirmait que ces lois étaient inconstitutionnelles car, en attribuant de façon exclusive à l'État du Rio les pouvoirs de gestion des services publics d'intérêt métropolitain, elles portaient atteinte à l'autonomie municipale et aux compétences attribuées aux communes, ainsi qu'au principe de non-intervention des États sur les communes.

Pour trancher cette affaire, trois questions ont été examinées par le Tribunal fédéral suprême : l'équilibre entre l'intégration métropolitaine et l'autonomie municipale ; le mode de gestion de l'intérêt commun ; la notion de politique publique d'intérêt commun. « En dépit de porter spécifiquement sur la prestation des services d'assainissement, ce positionnement du Tribunal fédéral suprême est une référence d'une extrême importance pour penser la gouvernance métropolitaine de façon générale. »²⁵⁰.

Le TFS met en relief l'importance des communes dans le système fédératif brésilien établi par la Constitution de 1988, pour conclure que l'autonomie municipale est assurée quand sont préservés l'autogouvernement et l'auto-administration des communes. L'autogouvernement comprend l'indépendance de l'administration communale par rapport aux autres entités et le droit, pour les administrés, de participer au processus décisionnaire concernant les intérêts locaux. L'auto-administration exige la mise en œuvre, par l'autorité municipale, d'un minimum de compétences matérielles, telles que la gestion des fonctionnaires, du patrimoine et des impôts²⁵¹.

Le Ministre Joaquim Barbosa reprend les enseignements d'Alaôr Caffé Alves pour préciser que, de son point de vue, on ne peut pas parler d'une autonomie originelle des communes métropolitaines qui aurait été restreinte par les aires métropolitaines, mais d'une autonomie conditionnée depuis l'origine, car la création de ces unités territoriales est prévue par la Constitution. À partir du moment où l'autogouvernement et l'auto-administration sont assurés, l'autonomie municipale n'est pas violée par le caractère contraignant de la participation des communes aux aires métropolitaines, comme cela était déjà indiqué par l'arrêt rendu dans l'ADI n° 1841. Le TFS conclut donc que « l'intérêt commun et le caractère contraignant de l'intégration métropolitaine ne sont pas incompatibles avec l'autonomie municipale »²⁵².

²⁵⁰ MEIRELLES, Fernanda (coord.). *Instâncias metropolitanas: um imperativo jurídico e seus desafios*. São Paulo, FGV, 2015, p. 12.

²⁵¹ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

²⁵² *Ibid.*

En l'espèce, il faudrait vérifier si l'autonomie municipale a été respectée par le régime créé par les lois de l'État de Rio. La controverse consistait justement à savoir si la prévision légale selon laquelle la gestion des services d'intérêt commun relevait de la compétence des États était constitutionnelle ou non, autrement dit, si la prise en charge, par l'État, des politiques publiques d'intérêt commun portait atteinte à l'autonomie municipale et si elle était conforme au régime métropolitain établi par la Constitution. Après un long débat, le TFS a conclu que le modèle conçu par la Constitution de 1988 impose une gestion partagée de l'intérêt commun entre l'État et les communes. Cependant, il n'a pas été simple de parvenir à cette formule, puisque les Ministres avaient différentes interprétations des dispositifs constitutionnels concernés (l'article 25, §3° et l'article 30).

Le Ministre rapporteur a proposé que les questions concernant l'aire métropolitaine relèvent de l'intérêt régional et que, par conséquent, elles devaient être à la charge de l'État. Cette idée était conforme au modèle d'aire métropolitaine institué par l'ancienne Constitution. Mais, selon le Ministre Joaquim Barbosa, la création de l'aire métropolitaine a fait naître une entité publique territoriale administrative, à caractère intergouvernemental, qui doit prendre en charge les politiques publiques d'intérêt commun. Il précise que, à son avis, l'État et les communes concernées doivent partager de façon paritaire la gestion de cette nouvelle entité.

Selon le Ministre Nelson Jobim, la mise en place des politiques administratives afin d'assurer l'intérêt régional n'est possible que s'il existe un accord entre les communes. Ainsi, la création d'un organe propre pour mettre en œuvre les politiques métropolitaines dépendrait de l'autorisation des communes. A son avis, les dispositifs légaux qui transfèrent à l'État la compétence portant sur les services publics communaux, tels que l'assainissement, sont inconstitutionnels. Il souligne que les États n'ont qu'une compétence « procédurale », pour instituer les aires métropolitaines, mais ne disposent pas d'une compétence matérielle. Il considère également que l'institution des unités territoriales par l'État n'est pas simplement une faculté, mais un pouvoir-devoir de l'État.

Le Ministre Gilmar Mendes, nommé rapporteur de l'affaire, considère que le transfert à l'État de la compétence et du pouvoir de décision sur les sujets d'intérêt commun n'est pas compatible avec la Constitution fédérale de 1988, car il éliminerait la capacité d'auto-administration des communes concernées et porterait par conséquent atteinte à l'autonomie municipale. La solution proposée par ce dernier est la gestion

partagée de l'intérêt commun entre l'État et les communes. Il suggère ainsi la création d'une « structure » (d'une agence, d'un conseil délibératif, d'un partenariat...) afin d'assurer la participation de toutes les entités concernées, qui serait responsable de la réglementation et du contrôle des politiques publiques d'intérêt commun (en l'espèce, du service d'assainissement). Il conclut que : « La décision et l'exécution collégiales sont appropriées pour, d'un côté, garantir l'adéquate réalisation de l'intérêt commun et associer chaque communauté, et, de l'autre, préserver l'autogouvernement et l'auto-administration des communes »²⁵³. Toutefois, son avis diverge de la proposition du Ministre Joaquim Barbosa en ce qui concerne la parité de ce partage :

Il faut noter que la participation des entités dans cette décision collégiale n'a pas besoin d'être paritaire, du moment qu'elle est capable de prévenir la concentration du pouvoir de décision dans le cadre d'une seule entité. La participation de chaque commune et de l'État doit être encouragée dans chaque aire métropolitaine selon ses propres particularités, sans qu'il soit admis qu'une entité ait une prédominance absolue.²⁵⁴

C'est cette opinion qui a prévalu, endossée par les autres Ministres qui participaient au jugement. Le Ministre Ricardo Lewandowski a insisté sur l'idée que la gestion partagée des aires métropolitaines entre les communes et l'État était la solution qui harmonisait le mieux l'autonomie municipale à l'indispensable action de l'État, qui instituait l'unité territoriale et devait coordonner les actions liées à l'intérêt commun. Le Ministre Teori Zavascki a rappelé que la matière concernant la gestion des aires métropolitaines relève, en grande partie, de la compétence du pouvoir législatif de l'État, qui doit prendre en compte les circonstances territoriales, sociales et économiques propres à chaque groupement de communes. La Ministre Rosa Weber a souligné que la compétence de l'État, telle qu'elle est délimitée par la Constitution, n'implique pas l'absorption de la compétence des communes concernant les intérêts locaux, mais la participation de l'État, avec les communes, dans l'administration des intérêts qui dépassent la sphère d'une seule commune.

Cet arrêt représente un tournant dans le régime métropolitain. Jusqu'alors, les États étaient en effet chargés de l'administration des affaires métropolitaines, les communes y jouant un rôle secondaire. Désormais, leur participation est non seulement

²⁵³ *Ibid.*, p. 168.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 184.

tolérée, mais qui plus est imposée comme condition de constitutionnalité du régime créé :

La décision du Tribunal fédéral suprême est importante à cause de ce qu'elle affirme, en défendant le caractère contraignant de la participation des entités fédératives dans la réalisation des politiques d'intérêt commun, mais aussi à cause de ce qu'elle rejette, qui sont les délibérations isolées à propos des questions métropolitaines.²⁵⁵

Dans un article qui propose la décision rendue par le TFS dans l'ADI n° 1842 et le Statut de la métropole en tant que nouveaux paradigmes juridiques des aires métropolitaines brésiliennes, A. Machado, O. Serrano Júnior et T. Hoshino soulignent que la gestion partagée sur le rôle des communes et des États a pour effets l'atténuation des absolutismes et l'ouverture à l'expérimentation de modèles afin de réaménager le pacte fédératif²⁵⁶. Aricia Correia et Talden Farias mettent en relief le fait que, dans cet arrêt, le TFS n'a pas choisi un modèle de gouvernance métropolitaine, mais a indiqué trois éléments qui doivent être respectés par les aires métropolitaines : la conjugaison de toutes les volontés métropolitaines, l'absence d'une volonté prévalant sur les autres et le respect de l'autonomie municipale²⁵⁷.

En somme, par ces arrêts analysés ci-dessus, la Cour suprême a joué un rôle fondamental pour préciser le nouveau régime métropolitain établi par la Constitution de 1988 et indiquer les directives régissant la gestion des politiques d'intérêt commun.

B. Privilégier l'intérêt commun à l'intérêt local

La décision du TFS relative à l'ADI n° 1842 a également contribué à l'interprétation des notions d'intérêt commun et d'intérêt local, ainsi que de leurs rapports. Ces expressions figurent plusieurs fois dans la Constitution de 1988, mais sans que leur contenu soit précisé. Cette absence de définition a engendré de graves impasses quant aux compétences des entités. Les tribunaux sont saisis pour trancher les conflits qui en découlent, d'où l'importance de la construction jurisprudentielle en la matière.

²⁵⁵ MEIRELLES, Fernanda (coord.). *Op. cit.*, p. 15.

²⁵⁶ MACHADO Alberto Vellozo; SERRANO JÚNIOR Odoné; HOSHINO Thiago de Azevedo Pinheiro. A ADI 1.842/RJ e a Lei 13.089/2015: novos paradigmas jurídicos para as Regiões Metropolitanas brasileiras? *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, ano 2, n. 2, p. 408-424, ago. 2015.

²⁵⁷ CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de direito ambiental*, v. 20, n. 78, p. 447-474, abr./jun. 2015.

Selon le Ministre Marco Aurélio, ces notions sont indéterminées et « dépendent de l'analyse des circonstances concrètes sous-jacentes au cas et à la réalité du pays »²⁵⁸. Le Ministre Gilmar Mendes a aussi insisté sur les effets du contexte historique sur la définition de l'intérêt local et, par conséquent, sur la délimitation des compétences des communes²⁵⁹.

La doctrine partage, en effet, ce raisonnement selon lequel l'intérêt local doit être défini dans chaque cas spécifique²⁶⁰, car il est susceptible de varier selon les caractéristiques de la réalité socioéconomique et urbaine, ainsi que des ressources technologiques disponibles. Alaôr Caffê Alves soutient l'idée qu'il n'existe pas d'activités, de services ni de travaux qui revêtent, par nature, exclusivement un intérêt local. Pour illustrer cette conclusion, il donne un exemple, à savoir que les cimetières sont traditionnellement considérés comme un sujet d'intérêt local, car à la charge des communes ; cependant, que s'ils risquent de contaminer les nappes phréatiques qui alimentent les cours d'eau d'une région, ils relèveront de l'intérêt commun²⁶¹. Ainsi, l'intérêt local est une notion constitutionnelle dotée « d'élasticité »²⁶².

Comme l'a bien fait remarquer Rosangela Luft, plusieurs conceptions de l'intérêt local ressortent de la jurisprudence et de la doctrine : « Certaines notions sont largement acceptées comme, par exemple, le fait que l'intérêt est prédominant et non pas exclusivement local. »²⁶³. Le rôle de la jurisprudence du TFS dans la définition de l'intérêt local est souligné à partir de certains exemples : le fait d'établir des horaires de fonctionnement des établissements commerciaux (Súmula 645), la garantie de réductions sur la valeur des billets pour les services publics de transport (ADI n. 845/AP, 2007), la détermination d'un temps raisonnable d'attente pour les services de registres publics (RExtr. n. 397.094/DF, 2006) sont considérés comme des sujets d'intérêt local²⁶⁴. Cela confirme que pour déterminer si le service ou la politique relève

²⁵⁸ PAULA, Camila Batista de. *Op. cit.*

²⁵⁹ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

²⁶⁰ OTERBACH, Daniel Thiago. A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial. *Boletim Conteúdo Jurídico*, v. 1, p. 09-44, 2016.

²⁶¹ ALVES, Alaôr Caffê. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*, p. 8. Disponible sur : « http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Ala%C3%B4r-Caff%C3%A9-Alves-Regioes-metropolitanas.pdf ». Accès le 25 juin 2017.

²⁶² LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 98.

²⁶³ *Ibid.*, p. 60.

²⁶⁴ *Ibid.*

de l'intérêt local ou de l'intérêt commun, il faut prendre en compte chaque cas particulier.

Lors du jugement de l'ADI n° 1842, la question en jeu était celle du service d'assainissement. Le TFS a profité de cette occasion pour proposer une définition de l'intérêt commun, en considérant qu'il comprend « les missions publiques et les services qui répondent à plus d'une commune, ainsi que ceux qui, restreints au territoire d'une commune sont dépendants, concurrents, confluent ou intégrés aux missions publiques et aux services supra communaux »²⁶⁵. À partir de cette définition, il considère que l'assainissement acquiert une nature d'intérêt commun quand il dépasse l'intérêt local, ce qui est assez fréquent, à cause « du coût élevé et du monopole naturel du service, ainsi que de l'existence de diverses étapes [...] qui communément dépassent les limites territoriales d'une commune »²⁶⁶.

En effet, définir les « politiques publiques d'intérêt commun » se heurte à la même difficulté que pour qualifier « l'intérêt local ». Comme l'a bien souligné J. Franzoni : « Il est possible d'établir des idées générales, mais le contenu de cette notion est construit dans la mise en pratique de la gestion métropolitaine, sous les conditions établies légalement et sous les interprétations de la jurisprudence. »²⁶⁷.

Une autre importante question précisée par le TFS, qui renforce l'importance de la gestion partagée dans les aires métropolitaines, est que l'intérêt commun n'est pas seulement commun aux communes qui intègrent l'unité territoriale, mais aussi à l'État-membre au sein duquel elle est insérée. Le Statut de la métropole, loi approuvée en 2015, régit le régime des aires métropolitaines et reprend la majorité des considérations du TFS dans l'ADI 1842. Ainsi, le Statut présente à l'article 2, II une définition de la notion de « politique publique d'intérêt commun » fortement inspirée de la décision du TFS : « la politique publique ou l'action correspondante dont la réalisation par une commune de façon isolée n'est pas viable ou cause un impact sur les communes limitrophes »²⁶⁸.

²⁶⁵ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes, p. 2.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ FRANZONI, Julia Avila. *Dos arranjos metropolitanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, p. 19.

²⁶⁸ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

Toutefois, Julia Franzoni critique la notion établie par la loi, car elle considère celle développée par la jurisprudence de la Cour suprême comme plus complexe et pertinente :

La conception du Statut de la métropole prend en compte notamment la question du financement de la politique publique (prestation non viable pour une seule commune) et l'impact qu'il provoque dans les communes voisines. Bien que l'idée de continuité de l'impact fasse référence à l'ampleur d'échelle des politiques publiques métropolitaines, le principal critère devrait être l'interdépendance, la continuité territoriale et la communion réciproque des activités publiques, comme l'indique bien l'herméneutique du TFS.²⁶⁹

Sans aucun doute, le grand rôle joué par le Tribunal fédéral suprême en ce qui concerne les aires métropolitaines est dû à l'imprécision de la Constitution fédérale et à la réglementation tardive du régime métropolitain par la loi fédérale, qui a laissé les États-membres sans directives et a suscité des conflits entre les entités fédérées. L'importance de l'ADI n° 1842 pour l'avenir des aires métropolitaines brésiliennes s'avère incontestable, non seulement parce qu'il a inspiré le régime établi par le Statut de la métropole, mais aussi parce qu'il est un guide pour la mise en pratique de ce régime. Toutefois, quelques questions demeurent, qui n'ont pas été suffisamment clarifiées par le TFS dans l'arrêt du 6 mars 2013 : le champ d'application de cette décision ; la sécurité juridique des contrats et des mises en concurrence déjà achevés ; l'établissement de paramètres pour l'exécution du partage des compétences. Des recours ont été déposés afin de les clarifier, mais le TFS ne les a pas encore appréciés.

En tout état de cause, le revirement promu par cette décision dans la compréhension du régime métropolitain est indéniable. Afin d'assurer l'une des valeurs centrales de la Constitution de 1988 – l'autonomie municipale – la Cour suprême a développé, après l'hésitation de certains Ministres, un régime qui favorise la coopération métropolitaine et valorise le rôle de chaque entité fédérée dans sa mise en œuvre, comme l'a démontré l'évolution du régime métropolitain brésilien, présentée ci-dessus.

²⁶⁹ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 21.

Conclusion du Chapitre 1

Les aires métropolitaines existent au Brésil depuis les années 1970. Elles assument néanmoins un nouveau rôle depuis la Constitution fédérale de 1988 et du régime métropolitain qu'elle inaugure. Le contexte politique et juridique a considérablement changé durant cette période, ce qui a eu un impact significatif sur le rapport entre les entités fédérées : les communes bénéficient d'une place spécifique au sein de la fédération ; la décentralisation oriente la répartition des compétences, le partage de celles-ci étant une règle de grande ampleur ; les consortiums sont encouragés ; les États-membres sont chargés de la création d'unités territoriales, telles que les aires métropolitaines. Le fédéralisme brésilien laisse de côté sa dualité et devient – ou essaie de devenir – coopératif.

Le nouveau régime des aires métropolitaines s'inscrit ainsi dans ce cadre de coopération interfédérative, malgré les difficultés associées à sa mise en œuvre. Identifier et assurer l'intérêt commun dans ces espaces ne constitue pas une tâche aisée, mais le Tribunal fédéral suprême, tout d'abord, et ensuite, le Statut de la métropole, ont encouragé ce processus de déploiement de la coopération. La compatibilité entre l'autonomie municipale et l'institution des aires métropolitaines est assurée par le développement de la gouvernance interfédérative, tandis que l'intérêt local se plie à la priorité de l'intérêt commun, défini de façon partagée entre toutes les entités concernées.

Chapitre 2. La quête d'un niveau territorial pertinent pour la politique du logement dans les métropoles

Il s'avère nécessaire d'adopter une nouvelle approche des spécificités du développement urbain issu de la métropolisation afin d'assurer la mise en œuvre du droit au logement dans l'ensemble du territoire métropolitain, car les limites institutionnelles des communes ne correspondent plus à la ville réelle. Pour établir un niveau territorial pertinent dans ces zones, il s'avère donc fondamental d'articuler les politiques urbaines à la politique du logement social dans ce territoire (section 1). Néanmoins, une telle articulation n'est pas simple à mettre en place, puisqu'elle implique un réaménagement des compétences des entités fédérées, déjà très floues en matière de politique du logement (section 2).

Section 1. L'indispensable articulation entre la politique urbaine et le logement

Le rapport étroit existant entre la politique du logement et la politique urbaine découle de la complexité du droit au logement, qui ne peut pas être conçu sans prendre en considération les lieux où il va être mis en place, ainsi que la localisation des réseaux de services et des équipements publics et la possibilité, pour les habitants, d'accéder au centre-ville ou aux pôles d'emplois. La politique urbaine joue ainsi un rôle très important en matière de logement, étant donné qu'elle détermine l'occupation de l'espace et qu'elle planifie le développement urbain (§1). Cependant, dans les métropoles, les politiques urbaines locales ne s'avèrent pas suffisantes pour traiter la question du logement, qui affecte l'aire métropolitaine comme un tout (§2).

§1. L'interdépendance entre la politique urbaine et le logement

Selon la Constitution brésilienne de 1988, l'objectif de la politique du développement urbain est précisément « d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants » (A). Les directives de cette politique contribuent ainsi à la mise en œuvre du droit au logement (B), ce qui révèle le rapport étroit existant entre la politique urbaine et celle du logement.

A. La politique urbaine et les fonctions sociales de la ville

La Constitution brésilienne de 1988 marque une nouvelle étape dans la vie politique et juridique du pays. Le régime dictatorial militaire – trop centralisé, antidémocratique et sans autonomie au niveau local – venait de prendre fin. Il en a résulté des conséquences qui ont affecté l'organisation de l'État, la fédération, la répartition des compétences et de façon générale, l'administration publique. L'une des caractéristiques de ce processus a été l'augmentation du pouvoir des communes. L'importance du gouvernement local et de son autonomie fut longtemps revendiquée, celui-ci étant considéré comme l'échelle la plus pertinente pour le développement de la citoyenneté et de la démocratie. La Conférence des Nations Unies sur les établissements

humains (Habitat II), qui s'est tenue à Istanbul en 1996, soulignait déjà l'importance de la décentralisation en termes d'urbanisme et de logement²⁷⁰.

Les compétences en matière de l'urbanisme

La reconnaissance des communes en tant qu'entités de la fédération brésilienne s'accompagna aussi d'un fort processus de décentralisation des compétences, y compris de celles liées à l'urbanisme et au logement. Il est important de signaler qu'il existe différents types de compétences (législatives²⁷¹ ou administratives) et que leur exercice peut être partagé ou exclusif. Rosangela Luft souligne le fait que la distribution des compétences, établie par la Constitution de 1988, « provient de l'idée de prédominance de l'intérêt ». L'ampleur des demandes sociales et l'extension territoriale de chaque entité sont prises en compte pour répartir les compétences. En règle générale, l'Union est en charge des sujets relevant de la nation, alors que les États-membres s'occupent pour leur part des questions régionales et les communes des thèmes qui requièrent un traitement local²⁷².

La compétence législative en matière de droit de l'urbanisme appartient à l'Union, chargée d'édicter les normes générales, tandis que les États-membres détiennent quant à eux une compétence complémentaire (article 24, I). C'est aux communes que sont réservées les compétences de légiférer sur les matières d'intérêt local, de suppléer à la législation fédérale et subfédérale, si besoin, et de promouvoir l'aménagement de leur territoire, en procédant à la planification et au contrôle du sol urbain (article 30)²⁷³.

Une autre innovation promue par la Constitution de 1988 fut, comme cela a déjà été évoqué, l'introduction d'un chapitre concernant la politique urbaine, composé de deux articles : 182 et 183. Les objectifs, l'instrument de base et les responsables de l'exécution de la politique urbaine sont définis à l'article 182. En raison du nouvel ordre juridique inauguré, le pouvoir public municipal est chargé de l'exécution de la « politique de développement urbain », qui doit suivre les directives générales fixées par

²⁷⁰ MARICATO, Ermínia. *Contradições e avanços da Habitat II*. In: SOUZA, Ângela G. (org.). *Habitar contemporâneo*. Salvador: FAUUFBA, 1997, p. 27.

²⁷¹ Chaque niveau de la fédération brésilienne a un pouvoir législatif : national, des États-membres, municipal.

²⁷² LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 57.

²⁷³ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

la loi fédérale. Les communes deviennent les principaux acteurs de la politique urbaine. Elles sont responsables de l'élaboration du « plan directeur », instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine. L'élaboration du plan directeur est, en effet, une obligation pour les villes de plus de 20 000 habitants, comme l'indique le paragraphe premier de l'article 182²⁷⁴. Cette compétence étant attribuée aux communes, ces dernières disposent d'une entière autonomie pour l'exercer comme elles le veulent, en raison du régime fédératif²⁷⁵. Il n'existe pas de hiérarchie entre les différents niveaux politico-administratifs. Évidemment, cette autonomie ne les exempte pas de respecter les lois, mais elle les protège des tentatives de tutelle émanant des États-membres ou de l'Union fédérale.

En ce qui concerne la politique urbaine, cette autonomie signifie que les pouvoirs locaux disposent de la liberté de choisir les moyens qu'ils jugent les plus adéquats pour la mettre en œuvre, dès lors qu'ils respectent les directives générales. Si l'on considère la diversité engendrée par ce modèle, l'on peut affirmer qu'il n'existe pas *une* politique urbaine brésilienne, mais bel et bien *des* politiques urbaines, au pluriel. Chaque commune a le pouvoir et les compétences pour développer sa propre politique. Elles ont en commun les objectifs fixés par la Constitution et par le Statut de la ville (loi fédérale n° 10.257/2001), ainsi que les outils qui sont mis à leur disposition.

Les fonctions sociales de la ville

Selon l'article 182 de la Constitution, l'objectif de la politique urbaine est « d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants »²⁷⁶. La Constitution n'a pas précisé quelles sont ces fonctions sociales, mais la doctrine considère pour sa part qu'elle fait référence à celles

²⁷⁴ « Art. 182. La politique de développement urbain, exécutée par la puissance publique municipale conformément aux directives générales fixées par la loi, a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants.

Paragraphe premier. Le plan directeur, approuvé par le Conseil municipal, obligatoire pour les villes de plus de 20 000 habitants, est l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine. ». Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

²⁷⁵ MEDAUAR, Odete. *La nouvelle loi générale de l'urbanisme des villes (Statut de la Ville)*. Disponible sur : « http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/urbanisme_sans_frontiere/3f4e358836083.pdf ». Accès le 3 avril 2018.

²⁷⁶ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

développées à partir de la Charte d'Athènes²⁷⁷, document qui synthétise les principes de l'urbanisme moderne établis par le Congrès international de l'architecture moderne de 1933, dont la version la plus diffusée est celle rédigée par Le Corbusier. Selon cette Charte, l'espace urbain a quatre fonctions, qui doivent être prises en compte dans la planification et l'aménagement urbains, à savoir : habiter, travailler, recréer et circuler. En ce qui concerne la fonction de l'habitation, elle dépasse le sens plus étroit de logement, étant donné qu'elle comprend aussi les éléments considérés comme son prolongement, tels que l'assainissement et les équipements publics d'éducation. Elle se rapproche de la notion d'habitat. La politique urbaine s'attèle à développer de façon équilibrée, sur l'ensemble du territoire urbain, ces quatre fonctions sociales, ce qui est essentiel pour assurer le bien-être des habitants. La conception de cette politique passe tout d'abord par l'élaboration du plan directeur et le but attendu de sa mise en place est de promouvoir ces fonctions sociales et non les intérêts individuels.

Il est important de remarquer que l'on parle de « fonctions sociales de la ville » et non de « fonctions sociales de la commune », car la ville et la commune ne coïncident pas forcément. Alors que celle-ci est facilement identifiable, parce qu'elle correspond à un territoire administratif défini par la loi, la ville s'avère pour sa part plus complexe, surtout quand on aborde les cas de métropolisation. La ville – vécue par ses habitants, par ceux qui y travaillent ou y étudient, qui y circulent – peut dépasser les limites institutionnelles de leur commune. De plus, elle est en permanente mutation. La ville est une construction sociale, toujours renouvelée.

Dès lors que la politique urbaine préconisée par le constituant a pour référence la ville et ses fonctions sociales, il convient de se demander s'il est pertinent que le pouvoir municipal assume la responsabilité de l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. Par exemple, comment assurer la fonction de « circulation » de la ville si le service des transports en commun se limite à une commune ? La fonction d'« habitation » est-elle garantie si le logement ne permet pas l'accès au travail ni aux services de base concentrés dans la commune voisine ? Ces questions sont surtout importantes dans les métropoles, étant donné qu'elles se caractérisent par un processus de conurbation urbaine qui rend les frontières communales presque fictives. Les flux – de personnes, de marchandises, de services – entre les communes qui intègrent une

²⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.

métropole bouleversent les limites politico-administratives. Par conséquent, les problèmes liés à l'urbanisation ne s'en tiennent pas à l'échelle locale, municipale. La politique urbaine métropolitaine constitue donc un sujet majeur pour l'organisation des fonctions sociales de la ville. C'est pourquoi « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat doit se faire au niveau le plus pertinent. Or, celui-ci ne tient pas compte des frontières communales et s'inscrit au contraire dans une approche intercommunale. »²⁷⁸.

Le droit à la ville

La Constitution de 1988 détermine que les pouvoirs municipaux organisent une politique du développement urbain qui favorise l'accomplissement des fonctions sociales de la ville, ce qui a renforcé la reconnaissance d'un « droit à la ville », expressément prévu par le Statut de la ville. Le concept de « droit à la ville » renvoie sur le champ à l'ouvrage de Henri Lefebvre, paru en 1968, quelques mois avant les événements qui ont bouleversé la France. Lefebvre indiquait déjà que ce droit s'annonce comme un appel mais aussi comme une exigence. Il souligne également que « le *droit à la ville* ne peut se concevoir comme un simple droit de visite ou de retour vers les villes traditionnelles. Il ne peut se formuler que comme *droit à la vie urbaine*, transformée, renouvelée »²⁷⁹. C'est aussi le droit de construire la ville, de la penser, la concevoir. Le droit à la ville est non seulement celui de profiter de la ville, mais aussi de participer à la détermination des politiques publiques qui l'impactent²⁸⁰. David Harvey souligne que le droit à la ville n'est pas né chez les intellectuels, mais qu'il s'agit là d'une idée qui a émergé de la rue, des quartiers, tel un appel de détresse des personnes opprimées, dans les moments de désespoir²⁸¹.

Dans la doctrine juridique française, le débat sur le « droit à la ville » est normalement associé aux transformations du droit de l'urbanisme réalisées par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Le professeur Y. Jégouzo souligne que depuis cette loi, au mot ville est associé un sens pathologique : la ville devient la ville « malade », où se trouvent les quartiers « malades », ciblés par la politique de la ville en

²⁷⁸ QUILICHINI, Paule. *Logement social et décentralisation*. Paris : LGDJ, 2001, p. 341.

²⁷⁹ LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. 3e éd. Paris : Anthrophos, 2009, p. 108.

²⁸⁰ LAMARE, Marine. *Le droit à la ville : justifications, apports, manifestations et portées*. Paris : L'Harmattan, 2015, p. 37.

²⁸¹ HARVEY, David. *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Paris : Éditions Amsterdam, 2011, p. 39.

guise de réponse à leur ségrégation sociale²⁸². H. Jacquot met en relief les principes généraux qui guident la politique urbaine : l'article 1^{er} de cette loi proclame l'existence d'un droit à la ville, défini comme le droit à « des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation »²⁸³. Selon J. Morand-Deville, qui s'interroge sur l'intérêt de cette déclaration, il s'agit d'une « loi de circonstance », d'un droit « qui, ainsi sèchement lancé, ne signifie pas grand-chose. Sans doute faut-il l'entendre comme un droit à la qualité de vie dans la ville et à un cadre de vie harmonieux. »²⁸⁴. J.-B. Auby considère le droit à la ville comme le *slogan* du troisième âge de l'urbanisme, à une époque où l'insertion sociale est devenue une « préoccupation majeure » de l'État²⁸⁵. Il affirme également que le droit à la ville part de l'idée de garantir à tous les habitants des villes un accès minimum aux services essentiels²⁸⁶. Jean-Philippe Brouant affirmait que le droit à la ville « reste encore largement à définir »²⁸⁷, ce qui est toujours actuel en France. Toutefois, on ne peut nier que les transformations préconisées par cette loi, et qui ont reçu l'étiquette de « droit à la ville » ont eu un impact considérable non seulement sur le droit de l'urbanisme français, mais aussi sur la réalité urbaine. En somme, la portée juridique et le contenu du droit à la ville demeurent ouverts, et il est notamment lié, en France, à la lutte contre la ségrégation, dont la mixité sociale est présentée comme la panacée.

Au Brésil, le droit à la ville, qui était, au début, un concept plutôt politique que juridique, gagne de la force après la récente démocratisation du pays et son incorporation à l'ordre juridique par le Statut de la ville. Comme on l'a vu précédemment, la mise en place de la politique urbaine dans l'ensemble du territoire brésilien a été retardée par la mise en demeure de réglementer les directives fixées en 1988. Paru seulement en 2001, le Statut de la ville est la loi responsable de l'instauration des directives générales de la politique de développement urbain. En dépit

²⁸² JEGOUZO, Yves. Droit de la ville et droit dans la ville. *Revue française des affaires sociales* 2001/3, p. 55-70.

²⁸³ JACQUOT, Henri. Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. *AJDA*, 1991, p.892.

²⁸⁴ MORAND-DEVILLER, Jacqueline. L'apport de la loi d'orientation pour la ville. *AJDA*, 1992, p.410.

²⁸⁵ AUBY, Jean-Bernard. Droit à la ville et décentralisation. *Droit et ville*, 1992, n° 34, p. 19-31.

²⁸⁶ AUBY, Jean-Bernard. La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? *AJDA*, 2017, p. 853.

²⁸⁷ BROUANT, Jean-Philippe. Election des représentants des locataires dans les conseils d'administration des organismes d'HLM. *AJDI*, 2001, p.917.

de la lenteur de cette démarche²⁸⁸, une nouvelle étape du droit de l'urbanisme est inaugurée, les fonctions sociales de la ville et de la propriété sont mises en relief, ainsi que l'importance de la participation des citoyens au processus d'élaboration du plan directeur. Il convient donc d'analyser les rapports entre les directives de la politique urbaine établies par ce Statut et le droit au logement.

B. Les directives de la politique urbaine et le rôle du logement

Selon la Constitution fédérale de 1988, l'institution des « directives pour le développement urbain, y compris le logement, l'assainissement de base et les transports urbains »²⁸⁹, ainsi que la compétence législative en matière de droit de l'urbanisme (l'Union est chargée d'en élaborer des normes générales, qui peuvent être suppléées par les États-membres²⁹⁰), relèvent de la compétence de l'Union fédérale. Le Statut de la ville représente la mise en pratique de ces compétences fédérales que toutes les entités fédérées doivent suivre²⁹¹. Il prévoyait initialement seize directives pour la politique urbaine, auxquelles plus de trois ont été ajoutées par la suite :

Article 2. La politique urbaine a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants, parmi les directives générales suivantes :

I – **la garantie du droit aux villes durables**, y compris le droit à la terre urbaine, au **logement**, à l'assainissement, à l'infrastructure urbaine, au transport et aux services publics, au travail et aux loisirs, pour les générations présentes et futures ;

II – **la gestion démocratique** par la participation de la population et des associations représentatives des divers segments de la communauté dans la formulation, l'exécution et l'accompagnement de plans, programmes et projets de développement urbain ;

III – **la coopération entre les gouvernements**, l'initiative privée et les autres secteurs de la société dans le processus d'urbanisation, en vue de l'intérêt social ;

IV – **la planification du développement des villes**, de la **distribution spatiale** de la population et des activités économiques de la commune et du territoire sous son aire d'influence, de façon à éviter et corriger les

²⁸⁸ GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

²⁸⁹ Article 21, XX, de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

²⁹⁰ Article 24, I, de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

²⁹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 53.

distorsions de la croissance urbaine et ses effets négatifs sur l'environnement ;

V – **l'offre d'équipements urbains** et communautaires, de transport et de services publics adéquats aux intérêts et besoins de la population et aux caractéristiques locales ;

VI – l'aménagement et le contrôle de l'usage du sol, de façon à éviter :

- a) l'utilisation inadéquate des immeubles urbains ;
- b) la proximité des usages incompatibles ou inconvenients ;
- c) le morcellement du sol, l'édification ou l'usage excessifs ou inadéquats par rapport à l'infrastructure urbaine ;
- d) l'installation d'entreprises ou activités qui peuvent être des pôles générateurs de trafic sans la prévision de l'infrastructure correspondante ;
- e) la rétention spéculative de l'immeuble urbain, qui résulte de sa subutilisation ou non utilisation ;
- f) la détérioration des aires urbanisées ;
- g) la pollution et la dégradation environnementale ;
- h) l'exposition de la population aux risques de désastres²⁹².

VII – l'intégration et la complémentarité entre les activités urbaines et rurales, en considérant le développement socioéconomique de la commune et du territoire sous son aire d'influence ;

VIII – l'adoption de standards de production et consommation de biens et de services et de l'étalement urbain compatibles avec les limites de la durabilité environnementale, sociale et économique de la commune et du territoire sous son aire d'influence ;

IX – **la juste distribution des avantages et des charges** du processus d'urbanisation ;

X – l'adéquation des instruments de la politique économique, fiscale et financière et des dépenses publiques aux objectifs du développement urbain, de façon à privilégier les investissements qui génèrent du bien-être général et la jouissance des biens par les différents segments sociaux ;

XI – la récupération des investissements du pouvoir public qui aient résulté de la valorisation des immeubles urbains ;

XII – la protection, préservation et récupération de l'environnement naturel et bâti, du patrimoine culturel, historique, artistique, paysagé et archéologique ;

XIII – la participation du pouvoir public municipal et de la population intéressée dans les processus d'implantation d'entreprises ou d'activités avec des effets potentiellement négatifs sur l'environnement naturel ou bâti, le confort ou la sécurité de la population ;

XIV – **la régularisation foncière et l'urbanisation** des aires occupées par la population à faible revenu par l'établissement de normes spéciales d'urbanisation, d'usage et d'occupation du sol et d'édification, en considérant la situation socioéconomique de la population et les normes environnementales ;

XV – **la simplification de la législation** de morcellement, usage et occupation du sol et des normes de construction, en vue de permettre la réduction des coûts et l'augmentation de **l'offre de lots et d'unités résidentielles** ;

XVI – l'isonomie de conditions pour les agents publics et privés dans la promotion d'entreprises et activités relatives au processus d'urbanisation, l'intérêt social étant assuré ;

XVII – l'incitation à l'utilisation, dans les morcellements du sol et dans les édifications urbaines, de systèmes opérationnels, standards de construction et de technologies qui visent à la réduction des impacts environnementaux et l'économie de ressources naturelles²⁹³ ;

²⁹² Cet alinéa a été inclus par la Loi n° 12.608/2012.

²⁹³ Cet alinéa a été ajouté par la Loi n 12.836 de 2013.

XVIII – le traitement prioritaire aux travaux et édification d’infrastructure d’énergie, de télécommunication, d’approvisionnement en eau et d’assainissement²⁹⁴ ;

XIX – la garantie de **conditions dignes** d’accessibilité d’utilisation et de confort dans les dépendances internes des édifications urbaines, y compris celles destinées au **logement** et au service des travailleurs domestiques, en assurant les besoins minimaux de dimension, ventilation, illumination, ergonomie, intimité et qualité des matériaux employés²⁹⁵. (nous soulignons)²⁹⁶

Ces dispositions dénotent des « perceptions contemporaines et adéquates de l’urbanisme et du droit de l’urbanisme, associées à des approches renouvelées de l’action de l’Administration publique »²⁹⁷. Elles traduisent la conviction qu’un équilibre dans les villes est possible, aussi bien entre les différentes fonctions sociales (logement, travail, loisirs, circulation), entre la réalisation du présent et la préservation de l’avenir, entre le rural et l’urbain, qu’entre l’intérêt de la commune et celui des territoires sous son influence²⁹⁸. En outre, diverses directives de la politique urbaine renforcent le devoir de promotion du droit au logement²⁹⁹. Il convient de souligner les effets pratiques de ces directives générales de la politique urbaine, qui, d’après C. Sundfeld, sont au nombre de trois : donner la possibilité de sanctionner l’inertie du pouvoir public ; fournir des paramètres en vue du contrôle des politiques urbaines et empêcher les comportements privés de se confronter à l’équilibre urbain. Cette façon d’aborder la question a pour résultat l’inclusion de l’ordre urbanistique en tant que bien susceptible d’être défendu par la voie de l’action civile publique³⁰⁰.

Les innovations apportées par le Statut de la ville ont ainsi promu un vrai changement de l’objet du droit de l’urbanisme brésilien, de façon similaire aux modifications issues de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) en France, qui a ajouté des objectifs de production de logements au traditionnel objet du droit de

²⁹⁴ Cet alinéa a été ajouté par la Loi n 13.116 de 2015.

²⁹⁵ Cet alinéa a été ajouté par la Loi n 13.699 de 2018.

²⁹⁶ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

²⁹⁷ MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2e éd. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 26.

²⁹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p. 54.

²⁹⁹ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 65.

³⁰⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p. 55.

l'urbanisme, l'utilisation des sols³⁰¹. Depuis la loi SRU, « les documents d'urbanisme doivent contenir des projets de développement de la ville, sur sa croissance et son fonctionnement, conduisant à la saisir comme un tout quasi organique. »³⁰². En outre, la loi SRU a affecté le droit de propriété et elle a « socialisé » le droit de l'urbanisme : « Au droit individuel, elle a ajouté une fonction sociale. En droit de l'urbanisme, la « propriété oblige », pour reprendre la formule de la Constitution de Weimar. »³⁰³.

Etant donné que notre thèse porte sur le droit au logement dans les métropoles, nous nous proposons d'analyser brièvement les contributions de ces directives au développement urbain et à la mise en œuvre de ce droit³⁰⁴. C'est ainsi que le rapport étroit entre la politique urbaine et le logement sera mis en relief.

La garantie du droit aux villes durables

La première directive est précisément la « garantie du droit aux villes durables », qui englobe divers droits, y compris celui au logement. Tout d'abord, il convient de souligner qu'il s'agit de la première fois que, s'inspirant du droit de l'environnement, l'ordre juridique brésilien fait référence aux « villes durables »³⁰⁵. Selon Odete Medauar, les villes durables sont celles « où le développement urbain a lieu de façon ordonnée, sans chaos, ni destruction ou dégradation, rendant possible une vie urbaine digne pour tous »³⁰⁶. La façon dont la loi brésilienne a, en effet, appréhendé le droit à la ville renvoie à la jouissance des services et des possibilités qui sont concentrés dans l'espace urbain, ainsi qu'au rapport avec la protection environnementale. Il s'agit d'un droit qui vise à donner accès à autres droits et à construire des villes plus équitables. La juste distribution des avantages et des charges du processus d'urbanisation, autre directive de la politique urbaine définie par le Statut³⁰⁷, confirme

³⁰¹ FOULQUIER, Norbert. Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.34, n.2, 2014, p. 440.

³⁰² *Ibid.*, p. 439.

³⁰³ *Ibid.*, p. 444.

³⁰⁴ Carlos Ari Sundfeld rappelle qu'il ne faut pas surestimer le Statut de la ville, car la plupart de ses dispositions requièrent une réglementation pour être appliquées, surtout par des lois communales. *Ibid.*, p. 52.

³⁰⁵ MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2 éd. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 26.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 27.

³⁰⁷ Article 2, IX, de la Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

cette notion. En outre, on ne peut parler de ville durable si les problèmes découlant des conditions inappropriées de logement, qui affectent la vie de l'ensemble des habitants, ne sont pas résolus³⁰⁸. Les conflits socio-environnementaux qui marquent l'urbanisation brésilienne confirment ce raisonnement et l'importance de cette directive.

La gestion démocratique

La « gestion démocratique de la ville », autre directive fondamentale de la politique de développement urbain, implique la participation de la population et des associations représentatives des divers segments sociaux à l'élaboration, l'exécution et au suivi des plans, programmes et projets de développement urbain. Elle devient donc une condition de la planification, y compris du plan directeur, qui est l'outil de base de la politique urbaine, selon l'article 182 de la Constitution. Tout d'abord obligatoire uniquement pour les communes de plus de 20 000 habitants, le Statut de la ville a étendu cette obligation aux communes qui comprennent des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines³⁰⁹. Le délai initial prévu par le Statut pour l'approbation du plan directeur était de 5 ans, mais il a été prolongé jusqu'au 30 juin 2008³¹⁰, prorogation due aux difficultés rencontrées par les communes dans le processus de planification. Pour la majorité des communes, il s'agissait là de leur première expérience de planification urbaine : les plus petites ne disposaient même pas d'une structure spécialisée ni de fonctionnaires compétents dans ce domaine. L'élaboration du plan devrait encore mobiliser non seulement les pouvoirs publics, mais aussi la société civile, ce qui complexifiera la démarche.

Le Statut consacre un chapitre entier à la gestion démocratique (chapitre IV) et prévoit des outils afin de l'assurer : les conseils de politique urbaine, aux trois niveaux de la fédération ; les débats et réunions publiques ; les conférences sur les sujets d'intérêt urbain ; l'initiative populaire de projets de lois. L'article 45 prévoit également la participation « obligatoire et significative » des citoyens et des associations représentatives de divers segments sociaux au sein des organismes chargées de la

³⁰⁸ MELO, Lígia. *Op. cit.*, p. 69.

³⁰⁹ L'article 41 du Statut de la ville prévoit également l'obligation d'élaborer un Plan directeur destiné aux villes qui veulent utiliser les instruments d'encouragement de l'occupation du sol prévus par l'article 182, §4 de la Constitution ; à celles qui intègrent des aires dotées d'un intérêt touristique spécifique ; aux villes significativement impactées par de grands projets d'un point de vue environnemental et aux villes inscrites au registre des aires environnementalement fragiles.

³¹⁰ Article 50 de la Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

gestion des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines, « de façon à garantir le contrôle direct de leurs activités et le plein développement de la citoyenneté »³¹¹. En outre, un budget participatif, instrument initialement créé par la mairie de Porto Alegre, capitale de l'État du Rio Grande do Sul, est prévu au niveau municipal et a été mondialement diffusé.

Ces dispositions se référant à la gestion démocratique donnent un contenu concret au droit à la ville. Bien que la portée juridique de ce droit soit limitée, elle n'est toutefois pas négligeable. Il sert de fondement au nouveau système censé être mis en place. Afin d'illustrer l'importance et l'impact de ces orientations du Statut de la ville, on peut se pencher sur l'affaire de São Luís, capitale de l'État du Maranhão. Deux lois qui modifiaient la loi de zonage de cette ville ont été annulées par un arrêt. Le Tribunal de Justice a en effet considéré que la publicité et la participation populaire au processus d'élaboration de ces lois n'avaient pas été suffisantes et n'avaient respecté ni le plan directeur ni le Statut de la ville³¹². Cette décision met en relief l'idée que la gestion démocratique de la ville est un principe de base du droit de l'urbanisme brésilien depuis la Constitution de 1988. Or, les mesures prévues par le Statut de la ville afin d'assurer cette démocratie participative sont opposables et ne se restreignent pas seulement au processus d'élaboration du plan directeur, mais concernent également les lois qui visent la mise en œuvre du plan³¹³. On remarque qu'il ne s'agit pas là du seul cas à avoir été soumis à l'appréciation des juges à cause du non-respect des commandements du Statut de la ville. Le Ministère public joue un rôle important dans la saisine des tribunaux, du fait qu'il est chargé de « défendre l'ordre juridique, le régime démocratique et les intérêts sociaux et individuels intangibles »³¹⁴.

En somme, les communes sont les principales responsables de la mise en place de la politique urbaine, qui doit être en conformité avec les directives du Statut de la ville, qui met en valeur le droit à la ville. Ce droit comprend différentes dimensions, comme le droit à une gestion urbaine démocratique, traduite par la participation

³¹¹ Article 45 de la Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

³¹² G1. *Justiça confirma nulidade de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo*. 2013. Disponible sur : « <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/04/justica-confirma-nulidade-de-leis-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo.html> ». Accès le 22 sep. 2017.

³¹³ TRIBUNAL DE JUSTICE DU MARANHÃO. ACP n° 483442011. Décision du 31 juillet 2012. Disponible sur « <http://gilbertoleda.com.br/wp-content/uploads/2012/12/Sentenca-Processo-n-4834420111.pdf> ». Accès le 07 mai 2017.

³¹⁴ Article 127 de la Constitution fédérale de 1988. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

populaire, et le droit à accéder aux avantages offerts par la ville et en jouir. Marine Lamare conclut que le droit à la ville « vise à donner une tournure collective aux droits en mettant en lumière leur fonction sociale »³¹⁵.

D'après C. Sundfeld, aussi bien la gestion démocratique (*inciso* II) que la reconnaissance de l'action privée (*inciso* III) contrebalancent le risque d'exacerbation du pouvoir public lors de l'exercice de l'activité urbanistique³¹⁶. Le Statut de la ville aborde en effet de façon globale l'aménagement du territoire, en prenant en compte tous ceux qui sont intéressés par le développement urbain et décident de coopérer de façon à assurer l'intérêt social (*inciso* III). La coopération entre les pouvoirs publics est mise en avant par ce dispositif, ce qui s'avère encore plus important dans les territoires marqués par la métropolisation.

La planification

La planification est aussi une directive qui doit être suivie par les politiques urbaines. Cependant, il ne s'agit pas là de n'importe quel type de planification : en fait, la planification technocrate, jusqu'alors diffusée au Brésil, est substituée par une planification orientée vers une distribution spatiale équilibrée sur le territoire, « de façon à éviter et corriger les distorsions de la croissance urbaine et ses effets négatifs sur l'environnement », ce qui est cohérent avec la directive de « juste distribution des avantages et des charges du processus d'urbanisation ». Cette politique urbaine orientée vers la construction de villes plus justes, équilibrées et durables doit alors comprendre l'effectivité de l'accès au logement³¹⁷.

Grâce à ces trois directives fondamentales, le Statut de la ville est la première tentative de réponse juridique au problème social urbain, par l'institution d'un « droit de l'urbanisme populaire », qui prend en compte la situation réelle de la population pour établir des règles particulières (*inciso* XIV)³¹⁸. Jusqu'alors, il y a eu une incompatibilité entre l'ordre urbanistique et les occupations populaires, jugées illégales. Les directives posées par le Statut inversent l'équation : désormais la législation doit servir à construire un urbanisme à partir des données de la vie réelle³¹⁹. Autrement dit, la

³¹⁵ LAMARE, Marine. *Op. cit.*, p. 37.

³¹⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p. 57.

³¹⁷ MELO, Lúcia. *Op. cit.*, p. 67.

³¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p. 58.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 60.

population la plus pauvre ne peut plus être exclue du processus de développement et d'expansion urbaine : au contraire, elle devient le public prioritaire des actions publiques, qui prennent en compte leurs besoins spécifiques³²⁰.

En ce sens, aussi bien les directives de régularisation foncière et d'urbanisation des aires occupées par la population à faibles revenus, que la simplification de la législation d'occupation du sol et les normes de construction, s'avèrent essentielles pour assurer le droit au logement, du fait de sa grande complexité révélée par l'Observation générale n° 4 du CDESC³²¹. Comme l'a bien souligné Lígia Melo, il faut reconnaître que l'illégalité urbanistique des logements découle aussi de la rigidité des règles d'urbanisme, qui méconnaissent la situation réelle de l'occupation des villes et de ses habitants³²².

Toutes ces directives établies par le Statut de la ville confirment l'importance de la politique urbaine pour assurer la mise en œuvre du droit au logement. Mais, il ne faut pas oublier qu'il y a une interdépendance entre elles : la politique urbaine s'avère fondamentale pour mettre en œuvre ce droit, car elle établit des règles pour la construction de la ville et la promotion de l'accès aux services et équipements urbains, mais il existe aussi un rapport entre le logement et la production sociale de l'espace (bien qu'« informel ») et la politique urbaine.

Le « logement informel » est une alternative qu'intègre la structure de solution apportée à la question du logement au Brésil, étant donné son importance non seulement pour l'économie (car elle permet de réduire les coûts de la force de travail), mais aussi pour le marché immobilier formel, qui demeure libre de concentrer ses investissements sur la production pour la partie de la population qui est solvable³²³. Selon P. Abramo, ce marché informel développe des rôles spécifiques dans le processus de restructuration de l'espace urbain : d'un côté, le sous-marché de lotissements clandestins et les *favelas* produisent un fractionnement de la périphérie et deviennent un facteur fondamental d'expansion du tissu urbain, se caractérisant par la précarité ; de l'autre, les quartiers

³²⁰ MELO, Lígia, *Op. cit.*, p. 64.

³²¹ NATIONS UNIES. *Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant*. Disponible sur : « https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=fr ». Accès le 22 mai 2020.

³²² MELO, Lígia. *Op. cit.*, p. 74.

³²³ MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p. 42.

populaires consolidés contribuent à la densification des aires urbaines³²⁴. En somme, cette dynamique de production des espaces informels de logement résultant de l'articulation entre les logiques de la nécessité et du marché, joue un rôle décisif dans la production et la structuration de l'espace dans les métropoles brésiliennes³²⁵. La façon dont la ville est construite et les logements sont créés, même malgré les règles d'urbanisme, affecte, en effet, et oriente la politique urbaine, qui doit alors se plier aux questions et aux inégalités découlant de la « croissance spontanée » de la ville, afin de les résoudre. C'est pourquoi il n'est plus possible d'ignorer la réalité urbaine, comme le faisaient les premiers plans urbains brésiliens. Cela n'a fait qu'aggraver la crise urbaine et sociale, rendant de plus en plus nécessaire une flexibilité des normes d'urbanisme et des projets de régularisation foncière.

Les directives générales de la politique de développement urbain étant analysées et leurs rapports avec le logement soulignés, il nous faut nous concentrer désormais sur les limites de la politique urbaine locale en ce qui concerne la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles.

§2. Les limites de la politique urbaine communale pour assurer le logement dans les métropoles

Les politiques urbaines communales s'avèrent inappropriées pour assurer l'efficacité du droit au logement dans les aires soumises à la métropolisation, car elles ne sont capables ni d'aménager l'ensemble du territoire métropolitain (A) ni de garantir sa cohésion (B).

A. L'impossibilité de contrôle du territoire métropolitain

Assurer le développement des fonctions sociales de la ville dans les aires métropolitaines constitue un véritable défi. Bien que les métropoles se caractérisent normalement par l'abondance des ressources, des services et des équipements, elles sont

³²⁴ ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007, p. 35-36.

³²⁵ SILVA, Madianita Nunes da. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012, p. 127.

aussi un lieu d'inégalités et de ségrégation. La taille et la diversité des espaces à aménager et à contrôler complexifient encore davantage cette tâche, ainsi que les divers intérêts en jeu et la diversité d'acteurs politiques impliqués. Le contexte politique, économique et social de chaque métropole donne lieu à des particularités qui doivent également être prises en compte. L'ordre juridique essaie donc de donner tout du moins des pistes et outils aux pouvoirs publics, afin qu'ils puissent s'attaquer à ces problèmes.

Si l'on prend en considération les directives tracées par la Constitution de 1988 et développées par le Statut de la ville, un premier élément qui doit être remis en cause en raison de la métropolisation est l'échelle de la politique urbaine. Selon le Statut de la métropole, les politiques publiques d'intérêt commun sont en effet celles « dont la réalisation par une commune, de façon isolée, soit inviable ou cause un impact dans les communes limitrophes »³²⁶. Dans ce cas, elles ne doivent plus être mises en œuvre par les communes, et doivent faire l'objet d'une gestion partagée au sein de la gouvernance interfédérative métropolitaine, car elles deviennent d'intérêt commun. Bien que portant sur la France, les conclusions de G. Marcou méritent d'être soulignées, puisqu'elles posent de façon claire le problème auquel les agglomérations urbaines doivent faire face pour traiter les questions urbaines et de logement :

Tandis que se multipliaient les instruments de planification spatiale, notamment de dimension locale, mais supra-communale, et que s'élargissait la vocation des documents d'urbanisme, les autorités de planification restaient dépendantes de la fragmentation institutionnelle du niveau communal. Il en résultait un décalage entre l'organisation territoriale et l'échelle spatiale des problèmes d'urbanisme et de logement, auxquels, jusqu'à maintenant, le législateur n'avait pu apporter que des réponses partielles, notamment avec le développement de l'intercommunalité.³²⁷

L. Vaccari souligne que l'existence des « villes-dortoirs » et les déplacements domicile-travail qui en résultent, l'expansion du tissu urbain métropolitain découlant de la production d'espaces de logement et l'interdépendance entre les communes métropolitaines pour répondre aux besoins en termes d'emploi, de services publics et d'équipement, qui ne se restreignent pas aux limites institutionnelles, conduisent à la

³²⁶ Article 2, II, de la Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 septembre 2019.

³²⁷ MARCOU, Gérard. Politique du logement et planification urbaine. In: BROUANT, Jean-Philippe; MARCOU, Gérard (org). *Les collectivités territoriales et la politique du logement*. Paris: L'Harmattan, 2014, p. 43.

reconnaissance du logement comme une politique publique d'intérêt commun³²⁸. Cela nous pousse en effet aussi à considérer la politique urbaine comme d'intérêt commun, puisque, dans les métropoles, elle ne peut s'en tenir à être la simple somme de la politique urbaine de chacune des communes métropolitaines. Garantir aux habitants des métropoles la jouissance des fonctions sociales de la ville et, par conséquent, du droit au logement, nécessite une nouvelle échelle pour la politique urbaine : l'échelle métropolitaine. Cela a évidemment des conséquences en termes de planification, étant donné qu'elle est le principal instrument de la politique urbaine brésilienne, mais aussi en termes de gestion, car la mise en œuvre des politiques publiques implique la concertation des acteurs, l'existence de structures adaptées et des ressources pour les financer.

Garantir le droit au logement ne passe pas seulement par des mesures quantitatives, comme la construction de logements. La politique du développement urbain – dénomination que l'on doit à la Constitution de 1988 – s'avère décisive pour la mise en œuvre du droit au logement. « Depuis les années quatre-vingt, la crise du logement est en effet perçue tout à la fois comme une crise urbaine et sociale. Ce constat explique pourquoi aujourd'hui la question du logement social ne peut plus être abordée en dehors des enjeux affichés par d'autres politiques publiques. »³²⁹. Cependant, c'est le niveau municipal qui a été choisi au Brésil comme le territoire pertinent pour mettre en œuvre la politique urbaine et l'accomplissement de ses objectifs. Mais, si cette règle paraît correspondre à la réalité de la plupart des villes brésiliennes, dans les métropoles, elle peut constituer un facteur de négation des fonctions sociales de la ville, car à partir de l'action isolée des communes, il ne s'avère pas viable de contrôler et d'aménager l'ensemble du territoire métropolitain afin d'assurer le plein développement des fonctions sociales de la ville. Les effets négatifs de l'urbanisation accélérée et non contrôlée ont déjà été mis en relief, nous renvoyons à l'importance de mettre en place une politique urbaine qui permet de procéder à un contrôle effectif du développement urbain, sous peine d'aggraver le cadre d'étalement urbain et de perpétuer la dynamique qui favorise l'irrégularité foncière.

³²⁸ VACCARI, Lorreine Santos. *Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018, p. 87.

³²⁹ QUILICHINI, Paule. *Logement social et décentralisation*. Paris : LGDJ, 2001, p. 192.

L'étalement urbain

Aussi bien la politique urbaine que celle du logement, jouent un rôle majeur en ce qui concerne l'étalement urbain. Dès que la question environnementale s'est posée, ce sujet a pris de l'importance car l'expansion des villes est toujours associée à l'exploitation des ressources naturelles et à la pollution. Mais contrôler l'étalement urbain est aussi fondamental en termes d'économie publique, parce qu'il implique l'extension des réseaux et des services, ce qui coûte cher.

L'expansion des zones urbaines est couramment associée à la création de lotissements ou à l'ouverture de nouvelles zones d'emploi. La planification devrait justement servir à prévoir et à contrôler les tendances de croissance de la ville, en établissant les zones à urbaniser et celles qui doivent être protégées. Mais il n'est pas rare d'observer une inversion de ce processus au Brésil. Par exemple : tout d'abord, le propriétaire d'un terrain manifeste son intérêt pour faire un lotissement dans une zone jusqu'alors interdite et ensuite la loi est modifiée afin de lui permettre de faire aboutir son projet. Au lieu que la planification induise et contrôle la croissance urbaine, elle se soumet à des intérêts divers. En tout cas, les intérêts du marché immobilier ne sont pas les seuls à bouleverser la planification urbaine : les projets publics représentent eux aussi une contrainte pour le pouvoir législatif municipal qui doit adapter la loi à leurs besoins³³⁰.

Il est important de signaler qu'au Brésil, il existe une loi fédérale qui dispose sur les règles générales de morcellement du sol urbain et sur la création de lotissements³³¹, selon laquelle la construction de lotissements est limitée aux zones urbaines. Néanmoins, chaque commune est compétente pour établir son zonage, qui est défini par la loi municipale, tout en respectant le plan directeur et les lois fédérales. Les communes détiennent le pouvoir d'aménager leur territoire mais, malheureusement, cela n'est pas toujours fait en faveur des intérêts sociaux ou du contrôle de l'étalement urbain.

Cette fragmentation de l'aménagement et du contrôle du territoire contribue au renforcement des disparités socio territoriales et empêche la réalisation d'une politique urbaine métropolitaine, qui s'avère fondamentale pour atteindre les objectifs

³³⁰ BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L.; MOURA, Rosa (org.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

³³¹ Loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

constitutionnels de cette politique. Surmonter ce défi – aggravé par l'importance attribuée au Brésil à l'autonomie municipale – est sans doute une condition de réussite de la mise en œuvre d'une gouvernance métropolitaine et d'une politique métropolitaine du logement, étant donné que « les besoins en matière d'habitat ne s'expriment pas en effet dans le cadre restreint des frontières communales mais au niveau de l'agglomération. »³³².

La précarité des logements et la régularisation foncière

Les grandes villes brésiliennes se caractérisent par un processus de précarité en ce qui concerne l'accès au logement. En 2010 est parue une étude de l'IBGE portant sur les « agglomérations urbaines subnormales », définies comme un ensemble de 51 d'unités d'habitations ou plus, se distinguant non seulement par l'absence de titre de propriété, mais aussi par au moins l'une des caractéristiques suivantes : irrégularité des voies de circulation, de la taille et de la forme des immeubles ou absence des services publics essentiels, comme le ramassage des déchets, le réseau des égouts, celui d'eau, l'énergie électrique et l'éclairage public. Selon cette étude, la majorité de ces logements précaires et irréguliers se concentre dans les communes qui intègrent les aires métropolitaines, spécialement celles les plus grandes. Par exemple, seules les aires métropolitaines de São Paulo, de Rio de Janeiro, de Belém, de Salvador et de Recife concentrent conjointement 59,3% de la population qui y habite dans ces conditions, soit 6.780.071 personnes³³³.

Une question capitale dans les métropoles brésiliennes est donc celle de la régularisation foncière. Les données présentées ci-dessus montrent le caractère incontournable de ce sujet. Au Brésil, les métropoles sont des lieux d'irrégularité foncière et la politique urbaine métropolitaine doit prendre en compte ce fait, pour éviter le simple déplacement du problème au sein du territoire métropolitain³³⁴. La

³³² QUILICHINI, Paule. *Op. cit.*, p. 249.

³³³ IBGE. *Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais*. Brasília: 2010.

³³⁴ L'étude réalisée par Bertol et Hoshino montre bien la perversité de l'action (et de l'inaction) publique dans ce domaine, ainsi que le caractère métropolitain de cette question. Ils ont analysé l'histoire de deux occupations de l'aire métropolitaine de Curitiba, qui ont du mal à régulariser leur situation. La communauté appelée « Nova Costeira », voisine de l'aéroport qui dessert Curitiba, est le fruit d'un processus de réallocation précisément promu par la commune de São José dos Pinhais et par la COMEC (Coordination métropolitaine de Curitiba) dans les années 1990. Toutefois, elle n'a jamais bénéficié de solution définitive, et est ainsi demeurée dans un contexte d'insécurité juridique. En 2011, les travaux requis pour la création de la troisième piste de l'aéroport ont menacé la communauté, qui avait été installée là par le pouvoir public lui-même. La mobilisation populaire a alors été fondamentale pour

régularisation foncière est normalement traitée par les pouvoirs publics locaux, afin d'assurer à leurs habitants la sécurisation de leurs biens, l'accès aux services de base et aux équipements publics et, par conséquent, le droit au logement. Certaines communes brésiliennes ont été les précurseurs de la régularisation foncière depuis les années 1980, alors que la législation fédérale ne s'occupe de ce thème que depuis 2009. La loi n° 11.977/2009 représenta un tournant, parce qu'elle a fixé les règles générales en la matière et doté les communes d'outils pour promouvoir la régularisation foncière³³⁵. Malheureusement, la Mesure provisoire³³⁶ n° 759/2016, transformée en la loi n° 13.456/2017, a abrogé les dispositions de la loi de 2009 portant sur la régularisation foncière, le nouveau modèle de régularisation foncière représentant une « rupture paradigmatique » par rapport aux dispositions du Statut de la ville. On passe d'un modèle qui privilégie le droit à la ville et la fonction sociale de la propriété à un autre qui ne favorise que la fonction économique de la terre et la simple concession d'un titre juridique³³⁷.

En tout cas, le débat juridique portant sur la régularisation au niveau métropolitain était assez limité³³⁸. Néanmoins, la loi fédérale n° 13.683/2018 a modifié certaines dispositions du Statut de la métropole et a ajouté au contenu minimal du plan

assurer ses droits, même si la régularisation foncière n'a pas encore eu lieu. Le cas de la communauté « Ilha » révèle les effets de l'absence d'action publique. Il s'agit d'une communauté « irrégulière », située à proximité du fleuve Barigui, qui marque les limites entre les communes de Curitiba et d'Almirante Tamandaré. Cependant, un changement du parcours du fleuve a généré une situation d'incertitude sur la localisation de cette communauté, très pauvre, aucune des communes ne faisant d'efforts pour la considérer comme une partie de son territoire, ce qui crée donc de nombreuses difficultés à ses habitants, notamment en ce qui concerne l'usage des services publics municipaux, comme l'école³³⁴. BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L.; MOURA, Rosa (org.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

³³⁵ Sur la régularisation foncière, voir : LUFT, Rosângela Marina. *Régularisation foncière urbaine d'intérêt social : le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014. GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. *Revista Direito e Práxis*, v. 3, p. 96-111, 2012.

³³⁶ La « Mesure provisoire » est un acte adopté par le Président de la République brésilienne en cas d'urgence, ayant force de loi. Il doit immédiatement la soumettre au Congrès national, car elle perd son effet *ab initio* si elle n'est pas transformée en loi dans un délai de 30 jours à compter de sa publication.

³³⁷ ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n° 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

³³⁸ A ce sujet, voir notamment : NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) –Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015. BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L.; MOURA, Rosa (org.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

de développement urbain intégré des aires métropolitaines l'établissement de « directives minimales pour la mise en œuvre d'une politique effective de régularisation foncière urbaine, aux termes de la loi n° 13.465 de 2017 »³³⁹. Cette modification pourrait contribuer au développement de la régularisation à l'échelle métropolitaine, si cette même loi n'avait pas entravé la relance du débat métropolitain, comme nous l'analyserons dans le prochain chapitre.

La rénovation urbaine et la gentrification

Les politiques de rénovation urbaine promues par les communes (en général, par les communes les plus importantes et centrales des aires métropolitaines) peuvent aussi induire des externalités négatives pour l'ensemble du territoire métropolitain et affecter le droit au logement. Les diverses études portant sur ces politiques de réhabilitation du centre-ville – de plus en plus courantes ces dernières années – révèlent qu'elles engendrent souvent une gentrification. La population originaire du quartier, qui était dégradé et peu valorisé, a été *expulsée* après la rénovation, soit à cause des travaux eux-mêmes, comme à Rio de Janeiro pendant le renouvellement de l'ancienne zone portuaire, appelée « Porto Maravilha »³⁴⁰, soit en raison de l'augmentation du coût de la vie, comme à Salvador après les différents projets de revitalisation du « Pelourinho »³⁴¹. La population concernée, qui rencontre de grandes difficultés pour se loger près des zones centrales revalorisées, se déplace vers la périphérie ou en direction de lieux occupés de façon irrégulière, y compris dans l'aire métropolitaine. En somme, il faut considérer les possibles effets des politiques publiques d'intervention urbaine sur toute l'aire métropolitaine, étant donné que les dynamiques spatiales y sont étroitement liées.

Ainsi, dès lors que la politique urbaine et le logement sont interdépendants et que la question du logement se pose à l'échelle de l'agglomération et non dans les limites institutionnelles des communes, il n'est pas viable de contrôler l'espace

³³⁹ Article 12, §1, VII, de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

³⁴⁰ NASCIMENTO, Bruno Pereira do. Gentrificação na zona portuária do Rio de Janeiro: deslocamentos habitacionais e hiper precificação da terra urbana. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n. 41, v. 1, p. 45-64, jan./jun. 2019. WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

³⁴¹ NOBRE, Eduardo. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: *Anais X Encontro Nacional da Anpur*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

métropolitain et d'assurer les fonctions sociales de la ville par le biais des politiques urbaines communales. Une approche intercommunale, métropolitaine, s'avère alors fondamentale pour favoriser la construction de métropoles plus compactes et moins inégales, où le droit au logement pour tous pourra être effectif.

B. L'échelle inappropriée pour la cohésion territoriale

Les directives établies par le Statut de la ville et les objectifs de la République brésilienne³⁴² doivent orienter la politique urbaine brésilienne vers la construction d'espaces urbains plus justes et équilibrés, où tous pourront également profiter des avantages et des charges de l'urbanisation et où sera assuré le bien-être des habitants. Ces objectifs visent à « réduire les disparités et à éviter les déséquilibres au sein des territoires eux-mêmes »³⁴³. Ils peuvent alors être associés à la notion de « cohésion territoriale », qui « suppose de prendre en compte des aspects tels que l'accroissement des disparités entre les villes et les zones rurales, la désertification des zones rurales ou encore l'aménagement des zones périurbaines, notamment. »³⁴⁴.

L'une des principales caractéristiques des aires métropolitaines est les flux – de personnes, de marchandises, d'entreprises, de services – dans leur territoire, qui n'est pas doté comme les communes de limites figées. Toutefois, cela n'implique pas forcément une intégration métropolitaine, ni une cohésion territoriale. En fait, les espaces qui intègrent les métropoles sont bien différents et ségrégués, la richesse de la métropole – en termes de services, d'opportunités, d'emplois – n'est ainsi pas accessible à tous, dans sa dimension soit financière, soit géographique. D'ailleurs, cet intense flux intra métropolitain déforme complètement le calcul des besoins en matière de logement³⁴⁵.

³⁴² « Art. 3. Les objectifs fondamentaux de la République fédérative du Brésil sont les suivants : I - construire une société libre, juste et solidaire ; II - garantir le développement national ; III - éradiquer la pauvreté et la marginalisation et réduire les inégalités sociales et régionales ; IV - promouvoir le bien de tous, sans préjugés d'origine, de race, de sexe, de couleur, d'âge ou toute autre forme de discrimination. » Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

³⁴³ BROUANT, Jean-Philippe. *Droit de la cohésion territoriale*. Paris: LGDJ, 2015, p. 6.

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ BONDUKI, Nabil. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 40.

Certains défis doivent alors être affrontés pour assurer la cohésion territoriale, les politiques urbaine et de logement à l'échelle communale n'étant pas les meilleures réponses, car les actions locales isolées dans ces domaines peuvent, à terme, avoir un impact sur l'ensemble du territoire métropolitain. Les frontières administratives communales empêchent les gouvernements locaux d'agir de façon effective pour résoudre ces problèmes. C'est pourquoi Luciana Royer propose de se pencher sur les modes d'accès au logement susceptibles de surmonter ces barrières institutionnelles dans les aires métropolitaines, comme les conseils métropolitains, les consortiums publics, les arrangements de gestion intégrée³⁴⁶.

En ce sens, il semble appropriée l'attribution des compétences d'aménagement de l'espace métropolitain et de la politique locale de l'habitat et du logement à la métropole du Grand Paris. Le professeur O. Renaudie met en relief que l'élaboration du schéma de cohérence territoriale relève ainsi de la compétence de cette métropole, dont l'objet est d'assurer « la cohérence de l'aménagement du territoire à une échelle pluri-communale ». En ce qui concerne la compétence de l'habitat, « la métropole détermine la politique du logement », « fixe les aides financières au logement social » et « aménage, gère et entretient les aires d'accueil des gens du voyage ». En outre, elle doit élaborer un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement³⁴⁷. Malgré ces avancées législatives, certaines incongruences demeurent, tel le fait que la tutelle sur les offices publics d'habitation est dévolue aux établissements publics territoriaux : « celui qui a la maîtrise de la politique n'a pas la tutelle sur les institutions, et vice et versa. »³⁴⁸.

L'expansion urbaine effrénée et sans avoir été planifiée au préalable évolue en une agglomération située autour de la métropole, villes marquées par un marché du travail peu développé, habitées par les travailleurs des métropoles qui ne sont pas en situation d'habiter plus près de leur travail, que l'on appelle les « villes dortoirs »³⁴⁹. Deux types de problèmes découlent de ce phénomène et sont directement associés au défaut de cohésion territoriale dans les métropoles, à savoir les difficultés liées à la

³⁴⁶ ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. In *XV Encontro Nacional da Anpur*. Recife: ANPUR, 2013, p. 13-14.

³⁴⁷ RENAUDIE, Olivier. Le Grand Paris. *RFDA*, 2016, p. 490.

³⁴⁸ ROLIN, Frédéric. *Le Grand Paris : désastre ou expression du génie français ?* Disponible sur : « <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/le-grand-paris-desastre-ou-expression-du-genie-francais/h/a1f542c78dcce9be15a690eeeb9c444a.html> ». Accès le 12 juin 2020.

³⁴⁹ FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013, p.795.

gestion intégrée des transports en commun et l'inégalité de la distribution des avantages et des charges de l'urbanisation sur le territoire métropolitain.

La politique de mobilité urbaine

Les déplacements pendulaires entre la ville-dortoir et le bassin d'emploi font souvent l'objet d'un débat au sein des aires métropolitaines du Brésil. Il n'est pas rare que le réseau de transport intercommunal soit précaire et trop coûteux pour le travailleur, faisant obstacle à la cohésion territoriale. Il suscite aussi des problèmes en termes de gestion de ce service et pour ce qui est de son financement. En guise d'exemple, on peut citer l'affaire de Curitiba, capitale de l'État du Paraná (région sud). Alors que cette ville a longtemps été considérée au Brésil comme un modèle en termes d'urbanisme et de transport³⁵⁰, en 2015, l'intégration du système de transport qui desservait l'aire métropolitaine de Curitiba a été démantelée en raison d'un désaccord entre le gouvernement de l'État du Paraná et celui de la commune de Curitiba concernant les transferts destinés à financer le réseau. La population la plus fortement impactée fut les habitants de la périphérie de Curitiba, autrement dit ceux habitant les communes limitrophes, pour qui le coût des transports a considérablement augmenté. Une série d'émeutes ont eu lieu et poussé les gouvernements à trouver une solution pour assurer l'intégration du système de transport métropolitain³⁵¹.

L'importance des transports pour l'accès à la métropole est indéniable : « circuler » est l'une des fonctions sociales que doit assurer la ville. La politique des transports en commun ne peut donc pas y être conçue de façon isolée. Elle doit favoriser la cohésion territoriale et son élaboration doit pour cette raison prendre en compte les divers facteurs qui déterminent la production de l'espace, comme le logement et la métropolisation. Autrement dit, la politique urbaine et celle du logement doivent être compatibles avec la politique des transports, non seulement au niveau communal, mais aussi à celui métropolitain.

La législation brésilienne en matière de transports en commun a beaucoup évolué ces dernières années. Tout d'abord, le Statut de la ville a prévu l'élaboration d'un « plan de transport urbain intégré » obligatoire pour les communes de plus de 500

³⁵⁰ OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

³⁵¹ GAZETA DO POVO. *Passageiros protestam em terminais de ônibus da região metropolitana*. Disponible sur : « <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/passageiros-protestam-em-terminais-de-onibus-da-regiao-metropolitana-5jud4wgizyfvmskdyqi8e6k9> ». Accès le 10 oct. 2017.

000 habitants³⁵². Ce critère démographique a fait que l'application de ce plan s'est limitée aux grandes villes, où les problèmes de mobilité affectaient déjà le bien-être des habitants, n'exigeant toutefois pas la prise en compte de toute l'agglomération. En outre, le Statut a raté l'occasion de prévenir l'avènement du chaos dans les moyennes et petites communes. En 2012, l'obligation fut étendue à toutes les communes de plus de 20 000 habitants ou qui intègrent une aire métropolitaine. Cet élargissement a été promu par la loi fédérale n° 12.587 du 3 janvier 2012, qui a institué les directives de la Politique nationale de mobilité urbaine³⁵³. De 36 communes concernées initialement, on est passé à plus de 1.650³⁵⁴.

L'accès universel à la ville et la mise en œuvre de la politique du développement urbain sont les objectifs établis par la loi à la politique de mobilité urbaine, son intégration avec les politiques sectorielles telles que la politique du logement étant l'une de ses directives (article 2 et 6)³⁵⁵. Toutefois, les communes n'ont pas encore accompagné l'avancée législative fédérale. La recherche de l'IBGE sur l'information de base des communes a déploré combien il était difficile de mettre en place le plan de mobilité, y compris dans les grandes villes qui se voient contraintes de l'appliquer depuis l'approbation du Statut de la ville : en 2012, seuls 55,3% des communes de plus de 500 000 habitants avaient le plan de mobilité³⁵⁶. En 2018, seules 195 des 3342 communes devant le mettre en œuvre avaient conclu l'élaboration du plan³⁵⁷.

En analysant les innovations opérées par la loi n° 12.587/2012, Lima Neto et Galindo remettent en cause son efficacité, en insistant sur deux aspects. Le premier est l'absence de disposition juridique sur la nature et la portée du plan de mobilité urbaine : la loi ne définit en effet pas si le plan municipal doit être approuvé par une loi ou non, ce qui affecte sa portée juridique. Selon ces auteurs, Brasília était la seule ville de plus

³⁵² Article 41, §2 de la Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

³⁵³ Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

³⁵⁴ ROLNIK, Raquel. *Plano de transporte? Para quê?* 2013. Disponible sur : « <https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/07/11/plano-de-transporte-para-que/> ». Accès le 15 octobre 2017.

³⁵⁵ Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

³⁵⁶ IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros - 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, p. 67.

³⁵⁷ G1. *Menos de 6% das cidades brasileiras têm plano de mobilidade*. Disponible sur : « <https://g1.globo.com/globonews/noticia/2018/09/04/menos-de-6-das-cidades-brasileiras-tem-plano-de-mobilidade.ghtml> ». Accès le 4 mai 2020.

de 500 000 habitants dont le plan avait été approuvé par une loi. Le second enjeu est la pertinence du mécanisme législatif prévu afin d'encourager les communes à élaborer ce plan : seules les communes dotées de plan pourront recevoir des ressources financières de la part de l'Union fédérale destinées à l'investissement dans la mobilité urbaine. Etant donné que l'Union normalement privilégiait les grandes et moyennes villes dans ses transferts, cette mesure ne paraît pas être la plus appropriée pour inciter les petites villes à mettre en œuvre ce plan³⁵⁸.

L'analyse des compétences des membres de la fédération brésilienne établies par la loi de mobilité urbaine révèle le caractère raisonnable de ces observations. Selon l'article 16, l'Union est chargée de favoriser les projets de transport public collectif dans les agglomérations urbaines et les aires métropolitaines³⁵⁹. Le rôle du pouvoir exécutif fédéral est bien délimité par la loi et il ne prend en fait pas en considération les petites villes. En ce qui concerne les métropoles, le soutien apporté par l'Union afin de garantir les investissements s'avère essentiel et reconnu par la loi, de la même façon que celui des États-membres, qui ont pour rôle d'assurer l'intégration des services de transports dans les aires qui dépassent les limites municipales (article 17, III)³⁶⁰. En dépit de la reconnaissance de la particularité des aires métropolitaines et de leurs besoins, cette loi ne prévoit pas d'outils pour mettre en place ces dispositions, ce qui n'incite pas les pouvoirs publics locaux à prendre des mesures pour encourager la cohésion territoriale des aires soumises à la métropolisation. Elle s'applique seulement à la mobilité urbaine au niveau municipal, n'établissant pas la planification métropolitaine, ce qui est fort regrettable. Le Statut de la métropole, approuvé en 2015, n'a pas expressément corrigé cette lacune.

Pour conclure cette question et indiquer une potentielle piste permettant de résoudre ce problème d'échelle, il convient de souligner qu'aussi bien le Statut de la ville que la loi de mobilité urbaine déterminent que le plan de mobilité urbaine doit être compatible avec le plan directeur de la commune³⁶¹. La politique des transports devrait ainsi être élaborée en conformité avec la politique urbaine, tout en respectant les projets

³⁵⁸ LIMA NETO Vicente Correia, GALINDO Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? *Paranoá*, v. 9, n. 9, 2013.

³⁵⁹ Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

³⁶⁰ Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

³⁶¹ Article 41, §2 de la loi fédérale n° 10.257/2001 et article 24, §1 de la loi fédérale n° 12.587/2012.

d'expansion de la ville. Malgré l'absence de disposition légale à cet égard, la conformité des plans des transports avec les plans métropolitains, comme le « plan de développement urbain intégré », prévu par le Statut de la métropole, est une conséquence logique, étant donné que ce Statut détermine la mise en adéquation des plans directeurs avec la planification métropolitaine.

La distribution des avantages et des charges de l'urbanisation

Enfin, « la juste distribution des avantages et des charges du processus d'urbanisation » constitue un enjeu majeur dans les métropoles. L'inégalité qui caractérise l'urbanisation et les métropoles brésiliennes a des effets pervers en termes de distribution/concentration des ressources, des services et aussi de problèmes, empêchant la cohésion territoriale. Un exemple typique est la gestion des déchets ménagers. Le Brésil lutte encore contre la destination inappropriée des déchets, qui contaminent les nappes phréatiques et le sol. Au sein des métropoles, l'étalement urbain, associé à un grand nombre de personnes, rend difficile le traitement des déchets dans les villes-centres, où prédominent les aires urbanisées. La solution normalement adoptée par les pouvoirs publics consiste à envoyer les déchets dans les communes voisines. Il s'agit évidemment là d'une charge de l'urbanisation qui doit être supportée par quelqu'un, mais ceux qui la supportent devraient recevoir des compensations par le biais d'autres mesures, afin de mettre en place ladite juste distribution.

L'absence d'une politique et d'une planification au niveau métropolitain laisse cette distribution des charges et des avantages en proie au hasard. D'autres exemples réels peuvent être cités afin de montrer l'importance de la juste distribution des avantages et des charges de l'urbanisation afin d'assurer la cohésion territoriale. Il s'agit de l'implantation d'une zone industrielle à la frontière d'une commune, qui impacte tout ce qui l'entoure, de même que d'un nouveau lotissement qui élargit la zone urbaine d'une commune, ce qui a un impact sur les transports en commun de la région, ainsi que sur la demande d'équipements publics.

Selon le Statut de la métropole, les aires métropolitaines doivent élaborer un plan de développement urbain intégré (PDUI), qu'il définit comme « l'instrument qui établit, à partir d'un processus permanent de planification, de viabilité économique-financière et de gestion, les directives pour le développement territorial stratégique et

les projets structurants de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine »³⁶². Le PDUI doit fixer des directives concernant l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain, afin d'assurer sa cohésion. L'un des éléments obligatoires du PDUI est le *macrozonage*³⁶³. Du fait que le contenu et la portée juridique de ce plan seront abordés dans le prochain chapitre, il suffit pour l'instant d'évoquer le potentiel du *macrozonage* et du PDUI pour donner de la cohérence et une cohésion au territoire métropolitain, étant donné qu'ils permettent d'établir des directives métropolitaines dans le cadre de la politique urbaine, favorisant la juste distribution des avantages et des charges de la métropolisation.

En somme, la politique urbaine métropolitaine, renforcée par les instruments prévus par le Statut de la métropole, peut contribuer à la cohésion territoriale et à l'affirmation d'un niveau territorial pertinent pour la mise en œuvre du logement, en permettant de dépasser les défis engendrés par la fragmentation des politiques urbaines au sein de l'aire métropolitaine.

La pertinence de l'échelle métropolitaine pour le développement de la politique urbaine et du logement ayant été mise en relief, il nous faut encore nous interroger sur les conséquences de ce nouveau régime métropolitain sur la répartition des compétences des entités fédérées, particulièrement en matière de logement.

³⁶² Article 2, VI du Statut de la métropole, dans la rédaction donnée par la loi n° 13.683/2018. Originellement, la loi fédérale n° 13.089/2015 définissait le PDUI comme : « l'instrument qui établit, à partir d'un processus permanent de planification, les directives pour le développement urbain de l'aire métropolitaine ou d'une agglomération urbaine ».

³⁶³ Article 12, §1, II du Statut de la métropole (loi fédérale n° 13.089/2015).

Section 2. La redéfinition des compétences et les incertitudes de la politique du logement

La Constitution fédérale de 1988 a réparti les compétences en matière de logement de façon innovante (§1), toutes les entités fédérées y étant impliquées (A). Néanmoins, les outils juridiques prévus pour assurer le droit au logement relèvent surtout de la compétence communale (B). Malgré l'importance accordée à la politique du logement par l'ordre juridique brésilien, le modèle développé ces dernières années est toujours critiqué (§2), soit à cause de la fragilité du système de logement et de son inadaptation aux besoins sociaux (A), soit en raison des externalités négatives qui en résultent, notamment dans les métropoles (B).

§1. Le partage des compétences en matière de logement

Le logement est un sujet qui doit impliquer l'ensemble des entités fédérées, qui depuis 1988, partagent la compétence en termes de construction de logements (A). Toutefois, les moyens disponibles pour chacune des entités pour accomplir cette mission publique sont hétérogènes, la plupart des outils disponibles étant à la charge des communes, ce qui laisse à l'Union fédérale et aux États-membre, le soin d'établir les directives de cette politique et de fixer le soutien financier qui sera nécessaire pour la mettre en œuvre (B).

A. La politique du logement : compétence matérielle commune

La forme d'État fédérative exige la répartition des compétences entre les entités fédérées, qui peut s'opérer selon différentes techniques. Traditionnellement cette répartition était bien définie et il y avait peu d'interaction entre les échelons de gouvernement : c'est le « fédéralisme dualiste », tel qu'il fut inauguré aux États-Unis. La Constitution brésilienne de 1988 adopte un modèle différent, que la doctrine définit comme « fédéralisme coopératif », dans lequel il y a un partage de certaines compétences entre les entités. Les articles 23 et 24 de la Constitution illustrent ce modèle, comme ce sera analysé ci-dessous. Cependant, il convient de remarquer que la notion de « fédéralisme coopératif » peut aussi s'opposer à celle de « fédéralisme

compétitif», dans lequel prédomine une compétition politique entre les entités fédérées³⁶⁴.

Le système de répartition des compétences

Comme nous l'avons vu, la fédération brésilienne est composée par trois instances de pouvoir, sans hiérarchie entre elles, la compétence de chacune étant fixée par le texte constitutionnel³⁶⁵. Tous les membres de la fédération brésilienne ont leurs pouvoirs législatif et exécutif propres, élus directement par les citoyens. Au Brésil, le pouvoir législatif n'est pas une exclusivité de l'Union, raison pour laquelle la Constitution a prévu la répartition des compétences matérielles et législatives.

L'article 21 de la CF/1988 attribue à l'Union, parmi d'autres, les pouvoirs suivants : élaboration de plans nationaux et régionaux d'aménagement du territoire, planification de la défense contre les calamités publiques, notamment les sécheresses et les inondations, et institution des directives pour le développement urbain, y compris le logement, l'assainissement de base et les transports urbains³⁶⁶. La compétence législative exclusive de l'Union est établie par l'article 22 de la Constitution : l'Union est, par exemple, la seule compétente pour légiférer sur la défense civile, l'expropriation, la circulation et les transports³⁶⁷. L'article 25 énonce les compétences des États-membres, notamment l'institution des aires métropolitaines, et l'article 30 régit les pouvoirs des communes (articles analysés au chapitre 1).

L'idée qui guide cette répartition est celle de la prédominance de l'intérêt de chaque entité. Toutefois, le système adopté a privilégié le partage des compétences plutôt que l'attribution de compétences exclusives à chaque entité. D'un côté, l'article 23 de la CF fixe les compétences matérielles communes entre l'Union, les États-membres et les communes, autrement dit il établit les domaines d'action conjointe des pouvoirs exécutifs des trois niveaux. De l'autre, l'article 24 définit les compétences

³⁶⁴ TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*. Brasília/DF, 2009, p. 20.

³⁶⁵ L'intervention de l'Union dans les États est interdite, sauf dans les cas précisés par la Constitution, comme pour maintenir l'intégrité nationale ou pour respecter la forme républicaine de gouvernement (article 34 de la Constitution de 1988). De la même façon, les États ne peuvent pas intervenir dans les communes, car elles sont autonomes, sauf dans les situations prévues par l'article 35 de la CF/1988.

³⁶⁶ Article 21, *incisos* IX, XVIII et XX de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

³⁶⁷ Mais le paragraphe unique de cet article prévoit la possibilité de l'Union de déléguer aux États la compétence pour légiférer sur des questions spécifiques des matières énoncées dans l'article.

législatives *concurrentes* entre l'Union et les États-membres. Il convient ainsi d'analyser ces deux articles liés à la question du logement.

Le logement comme compétence matérielle commune

Selon l'article 23, relève de la compétence commune de toutes les entités fédérées, entre autres, la promotion « des programmes de construction de logements et d'amélioration des conditions d'habitation et d'assainissement de base »³⁶⁸. José Afonso da Silva souligne que plusieurs questions sociales, qui avant 1988 relevaient de la compétence exclusive de l'Union, sont désormais partagées avec les États et les communes³⁶⁹. C'est pourquoi la répartition des compétences établie par la Constitution de 1988 est souvent associée à un processus de décentralisation administrative, où les niveaux locaux – ceux des États et des communes – acquièrent de nouvelles compétences, comme par exemple en matière de politique du logement.

Il faut souligner que le paragraphe unique de l'article 23 de la Constitution prévoit que : « Des lois complémentaires fixeront des normes pour la coopération entre l'Union, les États, le District fédéral et les communes, considérant l'équilibre du développement et du bien-être au niveau national. »³⁷⁰. Ainsi, l'exercice des compétences matérielles communes, qui doivent être partagées entre les trois niveaux de la fédération, peut être règlementé par la loi complémentaire, afin d'établir le rôle de chaque entité et la forme de coopération entre elles pour la mise en œuvre de ces compétences. Toutefois, presque 30 ans après la promulgation de la Constitution, la majorité des compétences communes prévues à l'article 23 est toujours mise en œuvre sans réglementation détaillée.

En effet, la seule loi complémentaire jusqu'alors approuvée afin de réglementer les compétences communes est la loi n° 140 du 8 décembre 2011, sur les questions du droit de l'environnement. Elle « fixe des normes pour la coopération entre l'Union, les États, le District fédéral et les communes dans les actions administratives découlant de

³⁶⁸ Article 23, IX de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

³⁶⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 501.

³⁷⁰ La rédaction originelle parlait d'une loi complémentaire. En 2006, par l'amendement constitutionnel n° 53/2006, est approuvée la nouvelle rédaction, qui fait référence aux « lois complémentaires », au pluriel. Selon Mohn, cette modification apportée par l'amendement constitutionnel n° 53/2006 a été faite « afin que les normes de coopération puissent être fixées pour chaque domaine, en raison de la difficulté d'établir une règle unique pour tous les domaines ». MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010, p. 234.

l'exercice des compétences communes relatives à la protection des paysages naturels notables, à la protection de l'environnement, au combat contre la pollution et à la préservation des forêts, de la faune et de la flore »³⁷¹.

Cette loi est très importante pour la délimitation des attributions de chaque entité en ce qui concerne la protection environnementale, afin d'éviter les contradictions et les conflits de compétences. Eduardo Bim et Talden Farias signalent que la compétence commune en matière environnementale a créé le « mythe » de l'absence de « bénéfice d'ordre » entre les trois échelons fédératifs et que n'importe lequel pourrait promouvoir la surveillance environnementale³⁷². Cela a entraîné de nombreux conflits administratifs et judiciaires sur la délivrance des licences et des autorisations environnementales, d'où l'importance de réglementer l'action des pouvoirs publics. La loi complémentaire n° 140/2011 a prévu que les entreprises, projets et activités doivent être autorisés par une seule entité fédérative. Autrement dit, elle a institué le principe de la « licence unique » et elle a établi des règles spécifiant l'autorité compétente pour délivrer les licences et les autorisations dans chaque cas. Ainsi, l'exercice de cette compétence matérielle commune est-il devenu plus cohérent et équilibré.

Toutefois, en ce qui concerne les compétences liées au logement, le cadre est encore indéterminé. Cette absence de définition sur les attributions propres à chaque membre de la fédération est critiquée par Rosangela Luft, car elle « n'engendre pas seulement des conflits entre eux, elle rend également difficile pour la société et pour les organisations de contrôle d'exiger des pouvoirs publics la réalisation de leurs obligations constitutionnelles, lorsque celles-ci ne sont pas claires. »³⁷³. Ces inquiétudes sont très pertinentes, étant donné que le partage des compétences peut favoriser l'incurie des pouvoirs publics en matière de logement. La responsabilisation est encore entravée par l'absence d'obligation de promotion d'une politique du logement. À la différence des politiques de santé publique ou d'éducation, où le devoir des autorités publiques est défini constitutionnellement, la politique du logement reste assez discrétionnaire. Par conséquent, sa mise en œuvre est très influencée par les contextes politiques, sociaux et économiques, comme le démontrera le bilan des politiques mises en place après 1988 (§2).

³⁷¹ Loi complémentaire n° 140 du 8 décembre 2011. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm ». Accès le 12 juin 2019.

³⁷² BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de informação legislativa*: RIL, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015, p. 213.

³⁷³ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 62.

La loi fédérale n° 12.608/2012

En janvier 2011, les glissements de terrain et les inondations dans la région montagneuse de l'État du Rio de Janeiro ont fait de nombreuses victimes : 918 morts et environ 30 000 personnes déplacées ou sans-abri³⁷⁴. C'est seulement après cette catastrophe que la Politique nationale de protection et de défense civile est instituée, par la loi fédérale n° 12.608/2012. Une des directives de cette politique est l'action articulée des entités fédérées pour la réduction des désastres et le soutien aux communautés touchées. La politique comprend les actions de prévention, d'atténuation des risques, de préparation, de réponse et de récupération. En ce qui concerne le droit au logement, il faut souligner le rôle attribué aux communes par l'article 8 :

Article 8. Il relève de la compétence des communes : [...]

VIII – d'organiser et de gérer des abris provisoires pour l'assistance à la population en situation de désastre, dans des conditions adéquates d'hygiène et de sécurité ; [...]

XVI – de fournir une solution de logement temporaire aux familles touchées par les désastres.³⁷⁵

Les communes sont ainsi responsables pour assurer l'hébergement des familles en cas de catastrophes naturelles. La loi détermine, encore, que les communes sont chargées de mesures pour la réduction des risques dans les zones occupées exposées aux catastrophes, y compris le relogement des familles en lieu sûr. Dans un article consacré à cette loi de défense civile, Elide Ségur souligne que : « l'interdépendance est indéniable entre les catastrophes naturelles et l'omission dans le contrôle de l'usage et l'occupation du sol, la spéculation immobilière et la pénurie de politiques publiques d'habitation d'intérêt social »³⁷⁶. Ces rapports sont pris en compte par la loi, qui modifie le Statut de la ville afin de déterminer l'élaboration d'un plan directeur pour les communes qui ont des secteurs dans le Cadastre national des zones à risque³⁷⁷.

En dépit des avancées législatives, la mise en pratique de cette politique est toujours insuffisante, comme le prouve l'effondrement de la tour de 24 étages au centre

³⁷⁴ G1. *Tragédia na Serra do Rio completa 5 anos e ainda há espera por ajuda*. 2016. Disponible sur : « <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2016/01/tragedia-na-serra-do-rio-completa-5-anos-e-ainda-ha-espera-por-ajuda.html> » Accès le 7 mai 2018.

³⁷⁵ Loi fédérale n° 12.608/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm ». Accès le 14 oct. 2018.

³⁷⁶ A lei de defesa civil: algumas considerações. *Revista Interdisciplinar de Direito*, [S.l.], v. 9, n. 1, dez. 2012, p. 210.

³⁷⁷ Article 26 de la loi fédérale n° 12.608/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm ». Accès le 14 oct. 2018.

de São Paulo le 1^{er} mai 2018 à cause d'un incendie, qui a fait des morts. L'immeuble, bâtiment public appartenant à la Police fédérale, était occupé par des familles sans-abri³⁷⁸. En tout état de cause, dans ce type de situation, la responsabilité des communes pour assurer le droit au logement des personnes affectées est prévue légalement.

La compétence législative sur le droit de l'urbanisme

Parmi les compétences législatives *concurrentes* de l'Union et des États, prévues par l'article 24, il y a celle de légiférer sur le droit de l'urbanisme. Dans le cadre des compétences *concurrentes*, l'Union doit se limiter à établir des normes générales, qui pourront être complétées par la législation des États. En cas d'absence de normes générales, les États peuvent exercer la compétence législative pleine dans le respect de leurs particularités. Le Statut de la ville (loi fédérale n° 10.257/2001) est la loi qui établit les normes générales en matière de droit de l'urbanisme, comme nous l'avons examiné.

Il ressort de cette brève présentation des compétences que la politique du logement est une responsabilité partagée entre l'Union, les États et les communes, sans qu'il soit indiqué précisément le rôle spécifique de chaque entité dans son élaboration et sa mise en œuvre. R. Luft synthétise bien la répartition fixée par la Constitution de 1988 en matière de logement et d'urbanisme :

La Constitution a inséré les matières *urbanisme* et *logement* dans le portefeuille de compétences législatives et exécutives des trois entités fédérées. Par conséquent, pour l'Union un rôle de réglementation (générale) et d'orientation est prévu, lorsque l'exécution des politiques est décentralisée vers la sphère municipale. Dans le domaine local les normes d'incidence concrète sont approuvées et les conditions plus pragmatiques pour leur mise en œuvre sont fixées. Les États-membres jouent un rôle important par rapport aux questions d'intérêt régional dans leur territoire quand ils instituent les régions métropolitaines, les agglomérations urbaines ou les microrégions et, par conséquent, quand ils travaillent sous la condition d'articulateurs des actions locales. Dans ce contexte de compétences partagées, une syntonie entre les plans nationaux, des États-membres et des Municipalités doit exister. Néanmoins, la praxis des politiques urbaines démontre que cette articulation est bien fragile, voire inexistante.³⁷⁹

³⁷⁸ RTL. *Brésil : une tour enflammée de 24 étages s'effondre à Sao Paulo, 49 disparus*. Disponible sur : « <http://www.rtl.fr/actu/international/bresil-une-tour-enflammee-de-24-etages-s-effondre-a-sao-paulo-7793234214> ». Accès le 7 mai 2018.

³⁷⁹ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 27.

La définition des questions d'urbanisme et de logement comme attribution non seulement de l'Union, mais aussi des communes et des États, implique la décentralisation administrative des politiques publiques pour leur mise en œuvre³⁸⁰. Ce mouvement de décentralisation est cependant marqué par une particularité : le partage de ces compétences, typique du fédéralisme coopératif. Le système complexe qui résulte des dispositions constitutionnelles permet différents arrangements. Ce qui pourrait être un atout est, néanmoins, un facteur d'instabilité et de fragilité de la politique brésilienne du logement, comme ce sera analysé ci-dessous (§2). En outre, ce système a entraîné une « guerre fiscale et urbanistique » entre les communes et entre les États, qui utilisent leurs compétences fiscales et d'urbanisme pour attirer sur leur territoire des investissements, tant privés que publics³⁸¹. Ainsi, l'absence de contrôle et de réglementation des compétences communes a-t-elle favorisé la dénaturation du fédéralisme coopératif. D'ailleurs, si les différentes instances de gouvernement sont appelées à agir pour assurer le droit au logement, les instruments juridiques qui peuvent contribuer à cet objectif sont à la charge des communes.

B. Les outils pour la mise en œuvre du droit au logement : outils communaux

L'ordre juridique brésilien prévoit différents outils qui peuvent intégrer les politiques de développement urbain et contribuer à assurer le droit au logement. Malgré la compétence partagée des entités fédérées en matière de logement, ces instruments relèvent en général de la compétence communale. Si l'on prend en considération l'importance de l'articulation des politiques urbaine et du logement, ainsi que la coordination des politiques urbaines communales, l'on constate que le fait d'attribuer exclusivement ces outils aux communes peut représenter une entrave à la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles.

Bien que ces instruments ne s'avèrent pas spécifiques aux métropoles et que leur utilisation soit du ressort des pouvoirs communaux, il convient ainsi de les examiner, en raison de leur importance et de leur potentiel pour le logement. Nous pouvons les classer en deux groupes, en fonction de l'objectif auquel ils sont rattachés :

³⁸⁰ Sur ce sujet : ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

³⁸¹ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 17.

les instruments de régularisation foncière et les outils de mobilisation et contrôle fonciers. En tout cas, leur utilisation par les communes est, en général, discrétionnaire, d'où les disparités existant entre les communes brésiliennes en termes de politique du logement.

La régularisation foncière

L'usucapion spéciale est une modalité de prescription acquisitive créée par le constituant en tant qu'instrument de la politique du développement urbain. Elle facilite l'acquisition d'un bien immobilier pour ceux qui l'utilisent comme leur propre logement ou pour leur famille. Le délai de possession requis est de seulement 5 ans. Etant donné que l'objectif de ce type d'usucapion consiste à promouvoir le droit au logement par la régularisation foncière, une limite maximale de la taille du bien, soit 250 m², a été prévue. Rosângela Luft met aussi en évidence l'idée que l'un des critères est le respect du principe de la fonction sociale de la propriété, du fait que le bien doit être utilisé en tant que logement par son possesseur³⁸².

L'importance de cet instrument pour les villes brésiliennes est indéniable, parce qu'il permet de donner une réponse adéquate à la situation d'irrégularité foncière qui les caractérise. En même temps, le fait de limiter cette modalité d'usucapion aux immeubles utilisés en guise de logements s'avère fondamental afin d'éviter qu'elle soit employée comme une forme d'accumulation foncière. À cet égard, le possesseur ne peut être propriétaire d'un autre bien immobilier.

Dans le cadre de sa compétence législative concernant le droit de l'urbanisme et l'institution des directives pour le développement urbain et le logement, l'Union a édicté la loi fédérale n° 10.257/2001, dite Statut de la ville³⁸³, qui a réglementé l'usucapion spéciale, en établissant deux modalités : l'une individuelle (article 9) et l'autre collective (article 10). Selon Luft : « La possession qualifiée par le logement est la marque principale des usucapions spéciales urbaines. »³⁸⁴. Quelle que soit sa modalité, l'usucapion spéciale doit être déclarée par décision judiciaire et une fois l'action proposée, d'éventuelles actions sur la possession ou la propriété du bien concerné doivent être suspendues (article 11). L'article 12 du Statut de la ville identifie

³⁸² LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 145.

³⁸³ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

³⁸⁴ LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 146.

ceux qui ont intérêt à agir en cas d'usucapion, il s'agit du possesseur (individu ou groupe) ou de l'association des habitants de la communauté, dotée de personnalité morale, dès que cette option est expressément autorisée par les associés. De plus, cet article détermine la participation du Ministère public dans l'affaire et assure la gratuité des frais de justice aux demandeurs³⁸⁵. L'article 13 du Statut prévoit également que l'usucapion spéciale peut être intentée par voie d'exception, c'est-à-dire que si le possesseur est assigné pour quitter l'immeuble, il peut s'y opposer tout en demandant la reconnaissance de l'usucapion spéciale du bien.

Selon la rédaction originelle de l'article 10 du Statut de la ville, sont susceptibles d'usucapion collective les zones urbaines de plus de 250 m² occupées par une population disposant de faibles revenus pour se loger, pendant cinq ans sans interruption ni opposition et où il n'est pas possible d'identifier les terrains occupés par chaque possesseur. En outre, les habitants ne peuvent pas être propriétaires d'un autre bien immobilier. L'une des conséquences de la déclaration judiciaire de l'usucapion spéciale collective était la création d'un condominium spécial entre les habitants, ne pouvant être dissout qu'après l'exécution de travaux d'urbanisation et par la décision des deux tiers des copropriétaires³⁸⁶. La loi fédérale n° 13.465/2017, qui a institué le nouveau régime de la régularisation foncière au Brésil, a modifié la rédaction de cet article. Il prévoit désormais que : « Les noyaux urbains informels existant sans opposition depuis plus de cinq ans et dont l'aire totale divisée par le nombre de possesseurs est inférieure à 250 m² par possesseur sont susceptibles d'usucapion collective, dans la mesure où les possesseurs ne sont pas propriétaires d'un autre immeuble urbain ou rural »³⁸⁷. En somme, la nouvelle rédaction n'exige plus que les possesseurs aient de faibles revenus, ce qui renforce la « rupture paradigmatique » du modèle de régularisation dont parlait B. Alfonsín³⁸⁸.

³⁸⁵ Le Tribunal supérieur de justice (STJ) a considéré que la détermination de l'article 12 du Statut de la ville sur la gratuité des frais de justice n'a pas un caractère objectif. Il faut considérer la situation du demandeur : s'il a suffisamment de ressources, il ne peut pas bénéficier de cette gratuité. STJ. *Gratuidade em ação de usucapião especial urbana não tem natureza objetiva*. 2017. Disponible sur : « http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Gratuidade-em-a%C3%A7%C3%A3o-de-usucapi%C3%A3o-especial-urbana-n%C3%A3o-tem-natureza-objetiva ». Accès le 10 mai 2018.

³⁸⁶ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 147.

³⁸⁷ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

³⁸⁸ ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei n° 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

Les principaux critères permettant de bénéficier de la concession d'usage spécial pour des finalités de logement (CUEM) sont similaires à ceux de l'usucapion spéciale³⁸⁹ : délai de 5 ans de la possession, usage en tant que logement, périmètre maximal de 250 m², absence de propriété d'un autre bien immobilier. La grande différence est que la concession d'usage est applicable non seulement aux immeubles privés, mais aussi aux biens publics. Étant donné que la Constitution prévoit expressément que ces biens ne peuvent pas être acquis par usucapion³⁹⁰, la solution envisagée afin d'assurer le droit au logement aux occupants des terrains publics a consisté à reconnaître leur droit d'usage du bien, qui demeure toujours une propriété publique. R. Luft considère que ce mécanisme s'avère important parce qu'il « permet de protéger les biens de la pression du marché et de réaliser un contrôle plus effectif de l'utilisation du bien pour des objectifs sociaux »³⁹¹.

La CUEM est citée dans l'article 4, V, 'g' du Statut de la ville comme l'un des instruments de la politique du développement urbain. Il était prévu qu'elle soit réglementée par cette loi, mais le Président a mis son veto, arguant qu'il faudrait imposer une limite temporelle à la mise en œuvre de cet outil, sous peine d'encourager des occupations des terrains publics. De ce fait, il a édicté la Mesure provisoire n° 2.220/2001, qui régit la CUEM et établit également deux modalités de concession d'usage : l'une individuelle et l'autre collective, qui sont soumises à des règles procédurales similaires à celles prévues par le Statut de la ville concernant l'usucapion spéciale³⁹².

Toutefois, l'application de ce droit réel était restreinte initialement à ceux qui, jusqu'au 30 juillet 2001, occupaient un bien public depuis cinq ans de façon continue et sans opposition. Si cette restriction paraît certes raisonnable, elle s'avère de fait mal adaptée à la réalité des villes brésiliennes. Évidemment, l'on ne conteste pas la nécessité d'éviter l'occupation irrégulière des terrains publics, mais il serait préférable de s'attaquer aux causes plutôt qu'aux conséquences, autrement dit, il est plus approprié de

³⁸⁹ HORBACH, Carlos Bastide. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2 éd. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 151.

³⁹⁰ Article 183, §3 : « Les immeubles publics ne seront pas acquis par usucapion. ». Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

³⁹¹ LUFT, Rosângela Marina. *Op. cit.*, p. 137.

³⁹² Mesure provisoire n° 2.220/2001. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm ». Accès le 24 mai 2019.

promouvoir une politique du logement qui permette aux personnes de satisfaire leurs besoins, au lieu de condamner à l'insécurité juridique ceux qui n'ont pas eu d'autre option pour se loger. En ce sens, il s'avère qu'une avancée a été réalisée par la modification du délai d'application par la loi fédérale n° 13.465/2017 : désormais cet outil est en effet applicable à ceux qui, jusqu'au 22 décembre 2016, occupaient un immeuble public depuis cinq ans³⁹³.

En tout état de cause, la concession d'usage représente une conquête du mouvement pour la réforme urbaine, revendiquée depuis longtemps et une avancée pour la régularisation foncière. Elle s'applique souvent aux *favelas* se concentrant dans des zones environnementalement sensibles, qui devraient être protégées par les pouvoirs publics, mais qui, en raison de leur absence de valeur économique, n'ont été ni utilisées ni protégées. Rosangela Luft met l'accent sur la contribution de ces outils collectifs à la régularisation foncière :

L'usucapion collective, ainsi que la CUEM collective (art. 2°, MP n° 2.220/2001), sont des mécanismes fondamentaux pour les opérations de régularisation foncière. Elles permettent de réaliser des « découpages possessoires » de grands espaces, en rendant obligatoire l'urbanisation du terrain, tout en tenant compte du statut juridique de chaque famille. L'usucapion et la CUEM collective sont destinées, en conséquence, à des finalités de possession et d'urbanisme. « A l'usucapion appartient la double fonction : non-seulement de régulariser la situation foncière, mais de permettre l'urbanisation des espaces occupés par la population à faibles revenus »³⁹⁴.

Il convient de souligner qu'une fois que le demandeur a rempli les critères légaux de l'usucapion spéciale ou de la concession d'usage, aucun jugement d'opportunité n'est applicable par le juge, qui doit lui reconnaître ses droits. Autrement dit, il s'agit des droits subjectifs des occupants, consacrés par la Constitution et par la loi afin d'assurer le droit au logement. Le Tribunal fédéral suprême a été saisi, à plusieurs reprises, pour trancher des conflits sur la mise en œuvre de la CUEM, mais les recours n'étaient pas recevables, car leur jugement aurait impliqué de rediscuter les faits, ce qui est interdit dans les instances supérieures brésiliennes. Ce sont donc les solutions proposées par les Tribunaux de justice qui ont prévalu dans chaque cas. Les exemples suivants révèlent le manque d'uniformité dans le traitement de cette question :

³⁹³ Article 77 de la loi fédérale n° 13.465/2017. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm ». Accès le 25 mai 2020.

³⁹⁴ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 276.

dans l'affaire ARE 1141647/SP, le Tribunal de São Paulo a rejeté la demande de la CUEM, en considérant que leur concession dépendrait d'une autorisation préalable de la loi locale³⁹⁵ ; en revanche, ce même Tribunal a reconnu le droit à la CUEM dans l'affaire ARE 1131482/SP, en soulignant qu'une fois remplies les exigences légales, il n'était même pas nécessaire de faire un recours administratif avant d'en formuler judiciairement la demande ³⁹⁶. En somme, l'application de cet instrument demeure controversée, en particulier en raison de son impact sur la gestion des biens publics, mais son importance pour assurer le droit au logement est indéniable, puisqu'il s'agit du seul instrument permettant la régularisation foncière dans les terrains publics.

Les outils de mobilisation et de contrôle foncier

Enfin, le Statut de la ville a prévu, en tant qu'instrument juridique de la politique urbaine, l'institution de « zones spéciales d'intérêt social », les ZEIS³⁹⁷. Cet outil est issu de l'expérience développée par certaines villes, comme Recife et Santo André, dans les années 1990. Il permet de délimiter une zone prioritairement destinée aux logements d'intérêt social et à la population disposant des plus bas revenus, ainsi que l'application de paramètres urbanistiques spécifiques, afin d'assurer la régularisation foncière du périmètre. Selon l'article 30, VIII de la Constitution fédérale, le contrôle de l'usage, du morcellement et de l'occupation du sol urbain, relève de la compétence des communes. L'institution des ZEIS est ainsi un outil mis à la disposition des communes pour assurer les besoins sociaux et le droit au logement³⁹⁸. La législation qui régleme la régularisation foncière prévoit la possibilité d'utilisation des ZEIS dans le cadre de cette procédure³⁹⁹.

La délimitation des ZEIS permet également aux communes de contrôler le marché foncier et de destiner des aires spécifiques à la population disposant de faibles revenus afin de lui assurer le droit au logement. Mais il ne s'agit pas du seul outil qui contribue à contrôler le marché foncier. D'autres instruments peuvent être employés par

³⁹⁵ STF, ARE 1141647/SP, arrêt du 11 juillet 2018, rapporteur Ministre Edson Fachin.

³⁹⁶ STF, ARE 1131482/SP, arrêt du 04 juin 2018, rapporteur Ministre Edson Fachin.

³⁹⁷ Article 4, V, alinéa 'f' de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

³⁹⁸ L'importance des ZEIS pour la régularisation foncière et leur rapport avec le macrozonage métropolitain seront analysés dans le prochain chapitre (voir : Chapitre 3, Section 2, §2, B).

³⁹⁹ La première loi à avoir réglementé la régularisation foncière fut la loi fédérale n° 11.977/2009, connue sous le nom de Loi du programme *Ma maison, ma vie*. Toutefois, le chapitre de la loi concernant la régularisation foncière a été abrogé par la loi fédérale n° 13.465/2017, qui dispose actuellement sur la régularisation foncière urbaine.

le pouvoir public municipal dans le même but : il s'agit du droit de préemption urbain ; du morcellement, de l'édification ou de l'utilisation obligatoires ; de l'IPTU progressif dans le temps et de l'expropriation-sanction⁴⁰⁰. Ces instruments, liés à la fonction sociale de la propriété, s'avèrent essentiels pour la mise en œuvre du droit au logement dans les zones tendues, telles que les aires métropolitaines.

Dans son chapitre portant sur la politique urbaine, la Constitution fédérale a établi la liste de certains instruments qui peuvent être utilisés par les communes afin d'assurer la fonction sociale de la propriété :

Art. 182. La politique de développement urbain, exécutée par le pouvoir public municipal conformément aux directives générales fixées par la loi, a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants. [...]

§ 4. Le pouvoir public municipal peut, moyennant une loi spécifique concernant des zones comprises dans le plan directeur et selon les termes de la loi fédérale, exiger du propriétaire d'un terrain urbain non bâti, sous-utilisé ou non utilisé, qu'il en fasse un usage adéquat, sous peine, successivement, de :

I – morcellement ou édification obligatoires ;

II – impôt sur la propriété urbaine bâtie et non bâtie progressif dans le temps ;

III – expropriation avec indemnité versée en titres de la dette publique dont l'émission est préalablement approuvée par le Sénat fédéral, amortissables en dix ans au plus par tranches annuelles, égales et successives, le versement de la valeur réelle de l'indemnité et des intérêts légaux étant garanti.⁴⁰¹

Ces outils ont été réglementés par le Statut de la ville⁴⁰², mais leur utilisation dépend de la prévision dans le plan directeur de la commune et de la délimitation par la loi municipale des zones où ils peuvent être appliqués. Une fois qu'ils ont été prévus et réglementés, la commune peut adresser une notification aux propriétaires des terrains urbains non bâtis, sous-utilisés ou non utilisés, en leur accordant un délai pour en faire un usage adéquat. Au cas où ils ne prendraient pas les mesures nécessaires afin de donner une fonction sociale à leur propriété, une augmentation progressive de l'IPTU peut avoir lieu, le taux de cet impôt pouvant atteindre jusqu'à 15% de la valeur du bien par an (article 7, §1 du Statut de la ville).

Ces instruments visent à induire l'utilisation des terrains dans les secteurs urbanisés, en imposant certaines obligations aux propriétaires qui les dissuadent de

⁴⁰⁰ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁴⁰¹ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁴⁰² Articles 5 à 8 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

maintenir inutilisés des immeubles, ce qui est « fondamental pour élargir l'accès au logement, afin de favoriser un usage plus efficace des infrastructures et services – soutenus essentiellement par les ressources publiques – ainsi que pour éviter les effets négatifs de l'expansion horizontale urbaine. »⁴⁰³. La mise en place de ces outils peut favoriser la transformation d'immeubles en logements sociaux, notamment si elle est accompagnée de l'application d'autres instruments, comme les ZEIS. Si le propriétaire d'un immeuble non ou sous-utilisé situé dans une ZEIS reçoit une notification, il doit alors destiner son immeuble à des logements d'intérêt social⁴⁰⁴.

Le principal objectif de ces instruments n'est pas le prélèvement fiscal, mais d'établir un usage approprié des immeubles, tout spécialement de ceux situés dans des aires déjà desservies par une infrastructure, afin d'éviter l'étalement urbain et la sous-utilisation des réseaux et équipements. Étant donné que les « vides urbains » constituent un problème considérable, y compris dans les zones tendues, comme les villes-centre des aires métropolitaines, l'emploi de ces instruments est susceptible de jouer un rôle important pour le développement urbain.

Malgré les considérables contributions que de tels instruments peuvent apporter au développement des fonctions sociales de la ville et du droit au logement, comme l'a révélé une étude commandée par le Ministère de la justice, leur utilisation par les communes demeure faible⁴⁰⁵. L'équipe de recherche a analysé les communes de plus de cent mille habitants, qui rassemblent plus de la moitié de la population brésilienne. Il s'agit donc de 288 communes, dont 110 possédaient une réglementation minimale de ces instruments, mais seules 25 avaient une législation permettant l'effective mise en œuvre de ces instruments⁴⁰⁶. Cette étude a également permis de constater que seulement huit communes avaient employé le morcellement, l'édification et l'utilisation obligatoires⁴⁰⁷, d'autre part, seuls Maringá (État du Paraná) et São Bernardo do Campo (État de São Paulo), ont eu recours à l'IPTU progressif dans le

⁴⁰³ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 112.

⁴⁰⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015, p. 71.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 27-29.

⁴⁰⁷ Ce sont les communes suivantes : Curitiba (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), São Paulo (SP), Maringá (PR), Santo André (SP), São Bernardo do Campo (SP) et Diadema (SP).

temps⁴⁰⁸. Il est donc regrettable que les pouvoirs communaux hésitent à les utiliser, ce qui peut s'expliquer – en partie – par le coût élevé de leur implantation.

Parmi ces outils, il faut aussi citer la préemption. Initialement, le droit de préemption était associé au Brésil aux hypothèses prévues par le droit civil. C'est le Statut de la ville qui a créé le droit de préemption urbain. De même qu'en France, il s'agit de la priorité du pouvoir public pour acquérir des immeubles mis en vente. Cependant, au Brésil, cette prérogative n'est accordée qu'aux communes qui peuvent utiliser cet instrument afin de poursuivre certains buts : régularisation foncière ; exécution de programmes et projets de logements d'intérêt social ; constitution de réserves foncières ; aménagement de l'expansion urbaine ; implantation d'équipements urbains et communautaires ; création d'espaces publics de loisirs et d'aires vertes ; création d'unités de conservation ou de protection environnementale ; protection d'aires d'intérêt historique, culturel ou paysager⁴⁰⁹. Il représente une alternative au processus d'expropriation, en permettant aux communes d'obtenir des terrains afin de réaliser divers projets urbains. L'existence d'un plan directeur et d'une loi municipale spécifique qui régleme cet outil et délimite les lieux de son application constituent des conditions préalables à l'exercice du droit de préemption⁴¹⁰.

La question foncière étant toujours un problème majeur pour assurer la mise en œuvre du droit au logement⁴¹¹, notamment dans les zones tendues comme les métropoles, cet instrument offre un moyen important d'obtenir des terrains bien placés pour le développement de la politique du logement, soit en créant de nouveaux logements, soit en régularisant ceux qui ne remplissent pas toutes les exigences légales. Malgré la prévision du droit de préemption urbain depuis 2001 dans l'ordre juridique brésilien, il n'est pas encore employé de façon régulière par les communes⁴¹², fait

⁴⁰⁸ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Op. cit.*, p. 30.

⁴⁰⁹ Articles 26 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁴¹⁰ Article 25, §1 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁴¹¹ Sur ce sujet, voir le chapitre « A terra é o nó », dans MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

⁴¹² GONÇALVES, Eloísa Dias. O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 2, p. 163-179, 2016, p. 175.

regrettable, car l'expérience française a mis en avant son potentiel pour mobiliser le foncier et favoriser le droit au logement⁴¹³.

Dans la mesure où il existe, en effet, un rapport direct de ces instruments avec les stratégies d'usage et d'occupation du sol et avec les dynamiques du marché immobilier, il serait envisageable de « définir une stratégie régionale d'application des instruments de cette nature » dans les aires métropolitaines⁴¹⁴. Néanmoins, pour l'instant, ils demeurent des instruments exclusifs des pouvoirs communaux, tout comme le droit de préemption urbain.

La restriction de ces outils à l'initiative communale, associée à l'absence de caractère contraignant de leur application, affaiblit la portée juridique du droit au logement et fait dépendre l'utilisation de ces instruments de la volonté des pouvoirs locaux. Ce cadre ne favorise donc pas l'engagement des communes pour le logement, même s'il existe des expériences locales remarquables. En outre, ces limites rendent plus difficile la construction d'une politique du logement au niveau territorial pertinent dans les aires métropolitaines, difficulté à laquelle s'ajoute l'inadéquation du modèle de politique adopté au Brésil, ces dernières années.

§2. L'inadaptation de la politique du logement aux aires métropolitaines

La politique du logement a connu différentes phases depuis la Constitution de 1988, divers programmes ayant été mis en œuvre après la fermeture de la BNH (A). Malgré l'importance attribuée au domaine du logement ces dernières années par le gouvernement fédéral, les effets pervers du modèle de politique adopté sont toujours ressentis dans les aires métropolitaines (B).

A. La politique du logement depuis la Constitution de 1988

Jusqu'en 1988, la politique du logement était centralisée au niveau fédéral et définie par la Banque nationale d'habitation (BNH). Depuis, les communes et les États

⁴¹³ CONSEIL D'ÉTAT. *Le droit de préemption* : synthèse de l'étude du Conseil d'État (2008). Disponible sur : « http://www.conseil-etat.fr/content/download/1003/3037/version/1/file/synthese-de-letude_200508.pdf ». Accès le 29 jan. 2016.

DAVIGNON. Jean François. La loi ALUR et la réforme des droits de préemption. *Droit Administratif* n° 6, Juin 2014, étude 11.

⁴¹⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Op. cit.*, p. 74.

sont aussi chargés de la promouvoir, ce qu'ils ont fait notamment dans les années 1990, car, à cette époque-là, il n'y avait plus de programmes nationaux dans ce domaine. Le vide laissé par la disparition de la BNH a alors été comblé de façon fragmentée et hétérogène par les gouvernements locaux.

Les années 1990 et le vide laissé par la disparition de la BNH

Au niveau local, d'intéressantes expériences ont vu le jour. Au-delà du financement de la construction de logements, la régularisation foncière et urbanistique s'est accrue, ainsi que l'encouragement à l'auto-construction et au « *mutirão* »⁴¹⁵. Cependant, ces expériences étaient fort variées : quelques communes ont connu une période très fructueuse en termes de développement de politiques innovantes et de garantie du droit au logement. En revanche, dans la majorité des villes, il n'y avait pas de politique structurée. Il faut tenir compte du fait que le manque d'investissements nationaux en matière de logement, pendant près d'une décennie, a aggravé une situation qui était déjà tragique, d'autant plus qu'une grave crise économique a frappé le Brésil, au cours des années 80 et 90.

Une tentative de reprise de la politique nationale du logement a vu le jour pendant le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Il a créé un Secrétariat de la politique urbaine, qui a mis en place une stratégie favorable au bénéficiaire final, c'est-à-dire l'habitant, en lui concédant directement des crédits au lieu de financer la construction de grands ensembles. Le « *Programa de Arrendamento Residencial – PAR* »⁴¹⁶ a été adopté, à destination des ménages disposant de faibles revenus. L'allocation des ressources de ce programme dépendait de la proposition à l'administration publique locale de projets de construction de logements par les promoteurs privés. Dans ce contexte, un rôle majeur est attribué aux communes : elles deviennent responsables de l'offre de conditions favorables aux promoteurs, par exemple à travers des incitations fiscales, des donations de terrains et un assouplissement du cadre légal de l'urbanisme. Ce nouveau modèle a donc renforcé la tendance à la municipalisation de la politique du logement, qui avait débuté après la

⁴¹⁵ *Mutirão* est un mot qui désigne en portugais la mobilisation des individus pour mettre en œuvre, de façon collective et gratuite, un service en faveur d'une communauté.

⁴¹⁶ Ce programme est fondé sur la signature d'un contrat de longue durée qui ressemble au bail emphytéotique français. Sa spécificité est qu'à la fin du bail, le « locataire » peut acquérir la propriété de l'immeuble.

disparition de la BNH⁴¹⁷. Il convient de souligner également que ce programme a adopté l'option de l'acquisition en fin de bail, au lieu du transfert immédiat de la propriété, afin de faciliter la reprise des immeubles en cas de défaut de paiement. De plus, le PAR s'avère important parce que son modèle d'organisation et de financement – qui privilégie le secteur privé en tant que promoteur de la politique de logement social – a servi de base au programme *Ma maison ma vie* (MCMV), mis en place à partir de 2009⁴¹⁸.

En outre, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, marqué par son positionnement néolibéral, a poursuivi les mesures en faveur de la financiarisation du marché immobilier. Il a créé le Système de financement immobilier (SFI) et renforcé la sécurité juridique pour les investisseurs, en adoptant des outils conçus aux États-Unis. Bien que la reprise d'une politique nationale du logement et l'adoption de programmes qui ne se limitaient pas seulement à la construction de grands ensembles périphériques, ait représenté une avancée, l'importance accordée à la viabilité économique des projets financés restreignait leur portée sociale. Les données fournies par Nabil Bonduki révèlent les limites de ces politiques :

Entre 1995 et 2003, 78,84% du total des ressources ont été destinés aux ménages dont le revenu était supérieur à un minimum de 5 salaires, et seuls 8,47% ont été destinés aux ménages disposant des plus bas revenus (jusqu'à 3 salaires au minimum), où se concentraient, néanmoins, 83,2% du *déficit* quantitatif.⁴¹⁹

Ainsi, la nouvelle politique du logement continuait à être mise en œuvre en privilégiant les salariés des classes moyennes, comme c'était déjà le cas à l'époque du gouvernement Vargas et aussi à celle de la BNH. En revanche, ceux qui avaient moins de ressources financières ne pouvaient pas compter sur le soutien public. Par conséquent, la politique du logement reproduisait le caractère ségrégatif de la société brésilienne et elle n'assurait pas le droit au logement pour les plus pauvres, qui étaient les principales victimes du nombre insuffisant de logements.

⁴¹⁷ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017, p. 17.

⁴¹⁸ ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 301.

⁴¹⁹ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008, p. 80.

La création du Ministère des villes et le SNHIS

Un changement semble apparaître, en 2003, quand Luís Inácio Lula da Silva est élu président. L'une de ses premières mesures a été la création du Ministère des villes, responsable de l'élaboration et de la conduite des politiques urbaines, du logement, de l'assainissement, des transports urbains et de l'aménagement du territoire. Il s'agissait d'un progrès par rapport à la BNH, étant donné qu'un traitement intégré de la question urbaine fut prévu. En outre, la participation de la société civile a été encouragée. Ainsi, des conférences nationales des villes ont été organisées, mobilisant des milliers de citoyens de tout le pays, afin d'établir les lignes directrices de la politique du développement urbain. Néanmoins, Nabil Bonduki critique la faiblesse opérationnelle de ce ministère, dans la mesure où les ressources du FGTS (épargne obligatoire des salariés), utilisées par la politique du logement, continuaient à être gérées par la Caisse économique fédérale, qui assumait ce rôle depuis la disparition de la BNH⁴²⁰. Le Ministère disposait donc des compétences nécessaires, mais pas vraiment du contrôle des moyens pour les exercer.

À partir des critiques historiquement formulées à l'égard du modèle de la BNH et des expériences développées au niveau local dans les années 90, une nouvelle politique du logement a commencé à être formulée dans le début des années 2000. Celle-ci est mise en place en 2005 au moment de la création du Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS) par la loi fédérale n° 11.124. Étant donné que les États et les communes sont autonomes et qu'ils détiennent aussi la compétence en matière de logement, l'Union n'a pas pu leur imposer sa politique. Le SNHIS est donc fondé sur l'adhésion volontaire des entités. Certaines conditions sont fixées par la loi pour ceux qui veulent adhérer au SNHIS : création d'un fonds d'habitation d'intérêt social ; gestion de celui-ci par un conseil avec participation sociale ; élaboration de plans locaux d'habitation d'intérêt social (PLHIS), qui établissent les lignes directrices et priorités de la politique du logement au niveau local⁴²¹.

D'après Cardoso, Aragão et Araujo, la conception institutionnelle du SNHIS renforçait le rôle stratégique des pouvoirs administratifs locaux, tout en proposant leur

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 97.

⁴²¹ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. *Op. cit.*, p. 25.

articulation institutionnelle et financière avec les autres instances de gouvernement⁴²². Autrement dit, il s'agissait d'une politique bien adaptée aux principes du fédéralisme de coopération, car elle permettait l'intégration et l'action coordonnée de différentes entités, sans nuire à leur autonomie. « Entre 2006 et 2008, les ressources du FNHIS ont été destinées fondamentalement au soutien à l'élaboration des plans locaux d'habitation d'intérêt social, outre quelques actions dans le domaine de l'urbanisation des *favelas*. »⁴²³.

À partir de 2005, on note une considérable augmentation de l'investissement dans la politique du logement et celle-ci est orientée vers les besoins de la population disposant des plus bas revenus. D'ailleurs, le contexte économique favorable et la mobilisation des mouvements sociaux ont eux aussi contribué à la mise en œuvre de cette politique, à caractère plus social. Ce nouveau système est marqué par une décentralisation administrative et le contrôle social, qui permettent l'adaptation de la politique nationale aux besoins locaux et, par conséquent, un emploi plus efficace des ressources.

La crise économique et le changement de la politique du logement

En 2006, un changement des orientations économiques du gouvernement fédéral a favorisé les investissements dans les programmes sociaux et la distribution des revenus. C'est dans ce cadre et afin de soutenir une plus forte croissance économique, que fut mis en place en 2007 le Programme d'accélération de la croissance (PAC). En ce qui concerne le logement, le PAC a soutenu des projets d'urbanisation de *favelas* et de régularisation foncière. Néanmoins, afin de diminuer les effets de la crise économique mondiale de 2008, le gouvernement décida d'adopter des mesures économiques anticycliques, ce qui a affecté la politique du logement établie par le FNHIS. Ces mesures ont suivi les propositions d'inspiration keynésienne dont la plus importante a été la création du programme *Ma maison ma vie* (MCMV), en 2009.

L'objectif de ce programme, qui était plus qu'une politique du logement, visait à encourager le marché immobilier et, par conséquent, à maintenir la croissance économique à un niveau stable, surtout à travers le développement de l'industrie de la

⁴²² CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In *XIV Encontro Nacional da Anpur* (p. 01-20), Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 2.

⁴²³ ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 298.

construction civile. Pour ce faire, les modèles de la BNH et du PAR ont été repris et le système de logement social, qui était en cours de construction (SNHIS), a été pratiquement abandonné. En outre, l'expérience chilienne, qui attribuait aux promoteurs immobiliers un rôle moteur dans la politique du logement, a servi d'inspiration au MCMV. Le secteur de la construction civile la considérait comme le modèle le plus adéquat pour la « dynamisation » de la production de logements⁴²⁴.

En mars 2009, fut lancé le programme *Ma maison, ma vie* institué par un acte du président de la République ayant force de loi (Mesure provisoire n° 459), transformé en loi le 7 juin 2009 (loi fédérale n° 11.997). Ce programme finance la construction de 3 types de logements, qui correspondent aux différents niveaux de revenus des bénéficiaires, le volet 1 concernant les logements vraiment sociaux, c'est-à-dire des logements destinés aux familles disposant de faibles revenus⁴²⁵. L'objectif initial annoncé par le gouvernement était la construction d'1 million de logements, dont 40% étaient destinés au volet 1. Pendant la seconde étape du programme (2011-2014), le but était de construire 2 millions de logements de plus. Doté d'un grand volume de ressources (3% du PIB en 2012) et d'un objectif ambitieux, le MCMV est devenu le protagoniste majeur de la production de logements⁴²⁶.

Afin de financer ce programme, l'Union lui a destiné une grande partie de son budget général, ainsi que les ressources du FGTS et de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES). Mais, son mode de financement varie en fonction du groupe de logement construit. Les logements du volet 1 sont financés par les ressources du *Fundo de arrendamento residencial* (FAR), un fonds financier alimenté notamment par les ressources de l'Union. Les bénéficiaires de ce groupe payent une contribution mensuelle presque symbolique, ce qui est compréhensible, compte tenu de leur situation financière. Les logements des volets 2 et 3 sont financés par les ressources du FGTS et par les contributions des bénéficiaires, qui reçoivent aussi une allocation financière, mais bien moindre que celle du volet 1.

⁴²⁴ CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. *Art. cit.*, p. 4.

⁴²⁵ Le revenu minimal et maximal de chaque type de logement a varié au cours des différentes étapes du programme, mais, en général, le groupe 1 représente les familles à faibles revenus (environ 0 à 3 salaires minimaux par mois); le groupe 2, destiné aux familles de 3 à 6 salaires ; et le groupe 3, à la classe moyenne (de 6 à 10 salaires minimaux mensuels).

⁴²⁶ CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. In *XIV Encontro Nacional da Anpur* (p. 01-20), Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 151.

Selon Raquel Rolnik, dans le projet initial, le champ d'application du programme était les aires métropolitaines et les communes de plus de 100 000 habitants, où se concentraient les activités des promoteurs immobiliers, qui avaient joué un rôle très important dans la définition du projet. Mais sous la pression des parlementaires, rattachés surtout aux petites communes, le gouvernement a créé une modalité du programme pour les communes de moins de 50 000 habitants⁴²⁷.

Le fonctionnement du MCMV est fort différent de celui du SNHIS. Au lieu de favoriser la construction de logements correspondant aux besoins identifiés par les plans locaux d'habitation d'intérêt social, le MCMV finance les projets présentés par les entreprises de la construction civile directement à la Caisse économique fédérale, la banque chargée de la gestion du programme. Danielle Klintowitz souligne que le fait que le MCMV ait été fondé sur la production de logements par le secteur privé entre en conflit avec les principes du SNHIS, qui était guidé par le rôle stratégique du secteur public et par la décentralisation⁴²⁸.

L'évolution du programme Ma maison, ma vie

Il est important de tenir compte de l'évolution de la réglementation du programme, notamment en ce qui concerne les exigences légales, afin d'assurer la qualité des logements produits et, par conséquent, le droit au logement. Or, durant la première étape de *Ma maison, ma vie*, il n'y avait pas de critères spécifiques imposés aux projets financés en termes d'infrastructure minimale. Cette situation est modifiée seulement par l'inclusion de l'article 5-A dans la loi qui réglemente le programme, modification valable à partir de 2012⁴²⁹. Par conséquent, à partir de l'étape 2 de *Ma maison, ma vie*, les exigences suivantes ont été imposées aux projets : localisation du terrain dans une zone urbaine ou dans une zone d'expansion urbaine ; adéquation environnementale du projet ; existence d'une infrastructure basique (voies d'accès, éclairage public, solution d'égout sanitaire et d'écoulement des eaux pluviales) qui permette de relier les logements aux réseaux d'approvisionnement en eau et en énergie électrique. En outre, il doit y avoir un engagement du pouvoir public local pour assurer

⁴²⁷ ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 302-303.

⁴²⁸ KLINTOWITZ, Danielle. A coordenação de interesses em torno da política habitacional brasileira e sua implicação para o direito à moradia. In: *Anais XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017, p. 9.

⁴²⁹ TCU. *Auditoria operacional Programa Minha Casa Minha Vida*, p. 48-49. Disponible sur : « <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> ». Accès le 10 nov. 2019.

l'installation ou l'extension des équipements et des services liés à l'éducation, la santé, aux loisirs et aux transports en commun nécessaires pour répondre aux besoins de nouveaux habitants.

Le programme MCMV a ainsi déclenché un nouveau mouvement de centralisation de la politique du logement : « La centralisation des ressources pour le financement définit un rôle central du gouvernement fédéral sur les politiques du logement, en résulte le contrôle d'un important capital politico-électoral. »⁴³⁰. Dans ce modèle, ne sont attribuées aux États et aux communes que l'organisation de la demande (l'envoi des dossiers des candidats à la Caisse économique fédérale, responsable de la sélection des bénéficiaires et l'approbation des projets) et la création de conditions pour faciliter la construction, comme la réduction des impôts et la flexibilisation des règles d'urbanisme⁴³¹.

Si le SNHIS est formellement toujours en vigueur, en raison de la concentration des ressources sur le programme *Ma maison, ma vie*, ce dernier est devenu le principal outil de la politique du logement. Raquel Rolnik considère, cependant, que : « La construction naissante d'une politique du logement diversifiée, attachée aux spécificités locales et sous le contrôle social, qui était le pari des mouvements sociaux et des militants de la réforme urbaine au début du gouvernement Lula, a avortée. »⁴³².

Les défaillances de la politique brésilienne du logement

Cette rétrospective de la récente politique brésilienne du logement met en évidence ses caractéristiques critiquées et dénoncées à maintes reprises, à savoir sa discontinuité, sa subordination aux intérêts économiques et sa faible portée juridique.

La discontinuité de la politique du logement ressort de la simple présentation des changements des programmes mis en place, ces dernières années. Évidemment, toutes les politiques sociales subissent des adaptations et ajustements au fil du temps. Toutefois, au Brésil, en matière de logement on vient à peine de mettre en œuvre un programme qu'il est déjà complètement remplacé. Le SNHIS en est un exemple

⁴³⁰ ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 306.

⁴³¹ CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In *XIV Encontro Nacional da Anpur* (p. 01-20), Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 6.

⁴³² ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 309.

significatif. L'inconvénient de cette discontinuité est que la politique du logement exige une planification à moyen et long terme afin d'assurer son efficacité. Ainsi, la modification totale de la politique représente non seulement une rupture du modèle, mais aussi un gaspillage de temps et d'investissements publics. Par exemple, les plans locaux concernant l'habitat d'intérêt social, dont l'élaboration a nécessité des efforts et des ressources considérables, ne sont pas pris en compte par le programme *Ma maison, ma vie*, qui repart de zéro.

La discontinuité prend encore un autre visage : la discontinuité financière. L'inconstance des ressources et des investissements en matière de logement rend cette politique fragile et la fait dépendre des négociations politiques, ce qui est aggravé par son caractère discrétionnaire et par l'absence d'obligations de moyens ou de résultats. La création d'un Fonds national d'habitation d'intérêt social a essayé de faire face à ce problème, mais il a été abandonné après le lancement du MCMV. Ces caractéristiques contribuent à la manipulation politique et économique du droit au logement, qui est couramment utilisé en guise de monnaie d'échange, notamment électorale.

Cette discontinuité se manifeste également par rapport aux autres politiques, notamment à la politique urbaine. Malheureusement, l'avancée vécue au Brésil ces dernières années en matière de planification urbaine est négligée par les programmes de production de logements tels que *Ma maison, ma vie*. En laissant aux promoteurs privés l'initiative des projets financés par le gouvernement, comme le montrent les expériences dans certaines aires métropolitaines, examinées ci-après, le décalage entre la politique du logement et celle du développement urbain est assez fréquent.

Comme si cela ne suffisait pas, la politique du logement est souvent subordonnée aux intérêts du marché immobilier et des promoteurs privés, notamment pendant les périodes de crise, ce qui a un grand coût social. Afin d'assurer la « viabilité économique », des programmes de logements, la formule adoptée par la BNH et par le MCMV est celle de la construction de logements standardisés sur une large échelle, destinés aux familles de salariés, dans les aires où le prix du terrain est moins élevé. Par conséquent, les logements sont éloignés des zones d'emplois et de services et ne sont pas adaptés aux différents besoins sociaux (types de familles, différences culturelles). En outre, normalement ce type de politique n'est pas adapté aux familles disposant des revenus les plus bas, qui sont les plus concernées par le nombre insuffisant de logements. En privilégiant les intérêts économiques, la qualité de la politique cède la

place à la quantité, et le droit au logement de ceux qui en ont le plus besoin n'est pas forcément assuré.

La nouvelle tentative de conciliation des intérêts économiques et du droit au logement a abouti à une politique du logement ségrégative pour les couches sociales les plus pauvres. De plus, Ermínia Maricato souligne le fait que cette politique « a un impact négatif sur les villes, dû à la localisation inappropriée de grands ensembles et à l'augmentation du coût foncier et du prix des immeubles »⁴³³. Une politique qui se concentre sur la construction de logements pour les ménages solvables et qui est mise en œuvre sans se confronter à la question foncière ne peut que contribuer à la ségrégation spatiale au lieu d'assurer le droit au logement.

Enfin, les politiques développées pour assurer le logement au Brésil se caractérisent par une faible portée juridique. Il n'existe en effet pas de contraintes juridiques pour obliger les pouvoirs publics à les promouvoir. Il n'y a même pas d'obligation de moyens, moins encore de résultats, contrairement à ce qui se passe en France avec les quotas de logements sociaux⁴³⁴. En dépit du partage de la compétence afin de promouvoir le logement entre toutes les entités fédérées, ni la Constitution ni la législation n'imposent d'objectifs minimaux qui puissent être revendiqués par les citoyens. L'application de presque tous les outils juridiques qui visent à garantir le droit au logement est ainsi discrétionnaire, d'où la faible portée juridique de la politique.

Tout compte fait, le bouleversement que le programme *Ma maison, ma vie* a promu dans le rôle des entités en matière de logement n'est pas négligeable, mais il reste à préciser les effets de cette politique sur la mise en œuvre du droit au logement dans les aires métropolitaines.

B. Les effets pervers de la politique du logement dans les aires métropolitaines

La fragilité de la politique du logement et ses effets sur le développement urbain ont été reconnus dans le Plan national d'habitation (PlanHab) : « De manière générale et sauf honorables exceptions, la production de logement d'intérêt social se localise dans les régions périphériques du tissu urbain, en raison du coût foncier, de

⁴³³ MARICATO, Ermínia. *Op. cit.*, 2014, p. 76.

⁴³⁴ Article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

l'absence de stratégies foncières et de l'existence de préjugés concernant la localisation de la population à faibles revenus dans les villes. Cette option génère la création de lotissements ségrégués du tissu urbain, distants des aires qui concentrent les emplois et les réseaux d'équipement et d'infrastructure urbaine. Par conséquent, de longs déplacements sont requis, avec un coût élevé des transports en commun, aussi bien pour les usagers que pour les communes, qui doivent fréquemment subventionner les lignes précaires qui font ces trajets. »⁴³⁵.

En ce qui concerne les aires métropolitaines, il existe encore d'autres spécificités des besoins en termes de logement, qui doivent être prises en compte. Selon le Plan national d'habitation, 84% des logements dotés d'une infrastructure précaire (déficit qualitatif de logements) se situent dans les aires métropolitaines. Dans ces cas, les actions publiques pertinentes sont celles de la qualification urbanistique et de la régularisation foncière⁴³⁶. Le PlanHab met également en relief que les principales aires métropolitaines du pays, telles que São Paulo, Rio de Janeiro et Belo Horizonte, présentent un taux de croissance démographique négatif dans les zones centrales et consolidées, qui concentrent une grande partie des emplois et présentent un haut degré de développement urbain⁴³⁷. L'élaboration d'une politique de rénovation urbaine afin de profiter de la structure déjà existante semble ainsi plus adaptée à la réalisation du droit au logement que la construction de nouveaux lotissements, qui ne contribueront qu'à l'étalement des métropoles.

Le rapport de l'audit réalisé par la Cour des comptes de l'Union (TCU) sur le programme *Ma maison, ma vie* souligne que les communes qui ont eu le plus de difficultés à atteindre les objectifs du programme sont les capitales des États et leurs aires métropolitaines, précisément là où se concentre le déficit qualitatif de logements du pays, c'est-à-dire où s'accumulent les logements précaires, notamment en termes d'accès à l'infrastructure et aux services. Ce rapport suggère donc qu'« une alternative qui pourrait être adoptée afin d'assurer la construction d'unités résidentielles dans ces

⁴³⁵ BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 133.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 38.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 133.

lieux, serait de privilégier la requalification et l'urbanisation des *favelas*, où il y a une occupation désordonnée du sol. »⁴³⁸.

Le PlanHab souligne encore un autre obstacle à la mise en œuvre de la politique du logement : l'absence d'une instance régionale qui articule l'action des États et des communes dans les aires métropolitaines⁴³⁹. Le Statut de la métropole joue précisément un rôle important en encourageant la création d'une structure institutionnelle adaptée pour faire face à ce problème, ce qui contribue aussi à la planification urbaine au niveau métropolitain. Toutefois, la création d'une politique urbaine métropolitaine ne requiert pas forcément l'élaboration d'une politique du logement à cette échelle. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, la loi n° 13.089/ 2015 (Statut de la métropole) n'a pas prévu expressément en guise de contenu du Plan de développement urbain intégré (PDUI) la question du logement. Sont inclus le *macrozonage* et les directives relatives à l'articulation des communes sur le morcellement, l'usage et l'occupation du sol urbain, sujets essentiels de l'élaboration de la politique du logement, mais ce plan pourrait aller encore plus loin pour assurer le droit au logement, afin de ne pas laisser une marge de manœuvre trop large aux débats politiques et de garantir le traitement de cette question au niveau métropolitain. Ce n'est qu'en 2018, avec les modifications apportées au Statut par la loi n° 13.683, que la question de la régularisation foncière devient l'un des sujets obligatoires du PDUI.

Les effets du programme *Ma maison, ma vie* sur les aires métropolitaines s'avèrent considérables, comme le révèlent les nombreuses études réalisées, qui soulignent notamment les effets territoriaux de ce programme. Deux recherches sont très importantes à ce sujet, car elles présentent une évaluation approfondie du programme dans différentes aires métropolitaines : celle du *Réseau ville et logement*⁴⁴⁰ et celle développée par l'*Observatoire de la métropole*⁴⁴¹.

⁴³⁸ TCU. *Auditoria operacional Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponible sur : « <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> ». Accès le 10 nov. 2019.

⁴³⁹ BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010, p. 49.

⁴⁴⁰ Recherche demandée et financée par le Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPq) et le Ministère des villes, à partir d'un appel à financement. Une synthèse des résultats a été publiée dans le livre : « *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros* ».

⁴⁴¹ Projet développé avec le soutien du CNPq et de la FAPERJ dont les résultats sont confirmés dans le livre : « *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais* ».

L'analyse des résultats présentés par ces études contribuera à la vérification du standard de la production de logements financée par ce programme et des effets de cette production sur le territoire métropolitain. Afin d'illustrer la façon dont le droit au logement est mis en œuvre par le programme *Ma maison, ma vie* dans les aires métropolitaines, nous présenterons des conclusions concernant quelques métropoles.

La mauvaise insertion urbaine des projets financés à São Paulo

Raquel Rolnik et ses coauteurs analysent les standards d'insertion urbaine des projets financés par le MCMV entre 2009 et 2012 dans les aires métropolitaines de São Paulo et de Campinas, toutes deux situées dans l'État de São Paulo⁴⁴².

L'aire métropolitaine de Campinas (RMC) a été instituée en 2000. Elle comprend 19 communes, dotées d'une urbanisation fragmentée et dispersée. Elle est marquée par une ségrégation socio-spatiale qui la divise en deux grandes zones fort distinctes du point de vue socio-économique : la région nord-est, riche, et la région sud-ouest, plus pauvre. Selon Rolnik et ses coauteurs, la région sud-ouest est « caractérisée par la présence de grands ensembles, de lotissements d'inférieure qualité et de lotissements auto construits, étant historiquement constitués comme le lieu des pauvres dans l'aire métropolitaine de Campinas »⁴⁴³.

Le programme *Ma maison, ma vie* a financé la construction de 46 138 unités résidentielles dans cette aire métropolitaine, dont 18 481 étaient destinées aux ménages disposant des plus bas revenus (jusqu'à 3 salaires minimaux par mois). Afin d'éviter la création de grands ensembles et les malheurs qui y sont associés, le règlement de ce programme impose une limite au nombre d'unités résidentielles de chaque projet autorisé et financé par lui : 500 logements. Toutefois, les données de l'aire métropolitaine de Campinas révèlent l'adoption d'une pratique par les promoteurs immobiliers afin de contourner cette règle : ils divisent le projet en différentes « étapes », comme s'il s'agissait de divers projets, plus petits. En réalité, ces projets composent un seul et grand lotissement, se caractérisant par un tissu urbain homogène non seulement en termes de revenus des habitants, mais aussi par rapport au type et à l'usage des bâtiments. En constatant la continuité des projets réalisés, cette recherche a

⁴⁴² ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Caderno Metrópoles*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 134.

conclu que 86% des logements construits dans l'aire métropolitaine de Campinas intègrent des lotissements de plus de 500 unités⁴⁴⁴.

En ce qui concerne la localisation des lotissements, ils se concentrent dans la région sud-ouest. Les quelques projets réalisés dans la région la plus riche et la mieux dotée en infrastructures urbaines sont destinés à un segment de familles disposant des revenus les plus élevés, remplissent les vides existant dans le tissu urbain et sont de petite taille. En revanche, presque tous les lotissements destinés aux familles à faibles revenus se concentrent dans la région du territoire métropolitain la plus pauvre. On ne trouve pas de lotissements complètement déconnectés du tissu urbain constitué, comme ce qui était fréquemment le cas dans la politique de la BNH, mais il existe un nombre considérable de lotissements situés aux limites du tissu urbain, ce qui contribue à son extension et renforce le modèle d'urbanisation dispersé de cette aire métropolitaine⁴⁴⁵.

L'aire métropolitaine de São Paulo, créée depuis 1973, est, quant à elle, composée de 39 communes et marquée par la polycentralité. L'accès à la terre y est plus difficile, en raison de la valeur du sol et de sa plus faible disponibilité : « le haut degré de conurbation et la densité d'occupation du territoire rendent impossible la propagation de grands ensembles similaires à ceux trouvés dans l'aire métropolitaine de Campinas. »⁴⁴⁶. En général, les projets financés par le MCMV dans l'aire métropolitaine de São Paulo se concentrent sur les terrains restants des aires historiquement occupées par la population à faibles revenus et ils sont de plus petite taille. En outre, les lotissements du type maison sont assez rares, la plupart étant des tours ou bâtiments, ce qui reflète la rareté de la terre et la tendance à un usage plus intensif du sol.

Les lotissements destinés aux familles à faibles revenus se concentrent dans la partie est de l'aire métropolitaine (79%) et ceux destinés aux ménages disposant de revenus plus élevés se situent notamment dans la périphérie du centre étendu et aux bords des lignes qui continuent vers la zone est et la région de l'ABC. Cette recherche a également révélé la concentration de grands ensembles dans les communes de Mogi das Cruzes, Mauá, Cajamar et Guarulhos, qui présentent de hauts indices de vulnérabilité sociale et où se trouvent des aires classées par l'IBGE en tant qu'« agglomérations subnormales », comme les *favelas*. En somme, l'insertion des projets de *Ma maison, ma vie* dans l'aire métropolitaine de São Paulo « a eu lieu dans les périphéries consolidées,

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 136.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 142.

dans les réserves de terre restantes des lotissements produits dans les décennies précédentes »⁴⁴⁷.

En dépit des différences concernant la production de logements financée par le programme MCMV dans ces deux aires métropolitaines, leurs effets s'avèrent assez similaires. Il s'agit de la concentration d'une population à faibles revenus dans les aires périphériques, avec peu de diversités fonctionnelles, dans un tissu urbain fragmenté, où les infrastructures, services publics et emplois font défaut. Une alerte ressort de cette étude : « Malgré plusieurs billards de *reais* en subventions publiques, le PMCMV non seulement ne réduit pas la ségrégation urbaine existante, mais la renforce, en produisant de nouvelles aires urbaines monofonctionnelles ou en augmentant la densité démographique dans les ghettos déjà existants. »⁴⁴⁸.

L'encouragement de l'expansion urbaine à Natal et à Belém

Autre cas étudié : l'aire métropolitaine de Natal. Bentes Sobrinha et ses coauteurs étaient chargés de réaliser une évaluation du programme *Ma maison, ma vie* dans l'aire métropolitaine de Natal, formée de 11 communes de l'État du Rio Grande do Norte. La population de cette aire métropolitaine est de 1 361 445 habitants, elle concentre 43% de la population de l'État et présente un déficit de logements de 53 501 unités en 2010. Les chercheurs soulignent que Natal est une « métropole en formation », car le niveau d'intégration entre les communes qui la composent demeure encore faible, sauf Parnamirim. Entre 2009 et 2013, le MCMV a financé la production de 28 284 logements dans cette aire métropolitaine, principalement dans les communes de Natal et de Parnamirim (55,82% du total). Les logements destinés aux familles à faibles revenus sont au nombre de 10 752⁴⁴⁹.

L'analyse de l'insertion urbaine des lotissements révèle qu'ils se situent dans les zones d'expansion urbaine, à cause du prix du foncier. C'est seulement pendant la seconde étape du MCMV que des projets destinés aux familles les plus pauvres ont été réalisés dans la commune de Natal, où se concentre le déficit de logements de l'aire

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 148.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 149.

⁴⁴⁹ BENTES SOBRINHA *et al.* Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In: AMORE; SHIMBO; RUFINO (org.). *Minha casa... e a cidade?* avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

métropolitaine. Ces projets ont principalement vu le jour dans la région administrative ouest, abritant une grande quantité de lotissements précaires.

Les projets réalisés sont marqués par la contiguïté, ce qui conduit à la formation de zones monofonctionnelles et homogènes, en renforçant le processus d'exclusion socio-spatiale⁴⁵⁰. Ces grands ensembles sont implantés dans des zones qui disposent d'une infrastructure précaire en termes de services publics, alors qu'elles renferment un contingent démographique considérable, sans qu'une amélioration des services, déjà insuffisants, soit assurée. Le cas du « *Résidentiel Jardins* », l'un de ceux analysés dans la recherche, illustre bien ce phénomène. Il a été construit dans une région qui comptait 908 résidences, dont 96,17% disposaient d'un approvisionnement en eau inadéquat, 27,87% n'avaient pas d'égout sanitaire et 31,69% ne bénéficiait d'aucun ramassage des ordures. Le « *Résidentiel* » a apporté 790 nouveaux logements à la région, ce qui représente une augmentation de l'ordre de 87% de la population locale, sans accroissement des services de transport, de santé et d'éducation⁴⁵¹. Malheureusement, le Résidentiel Jardins est plutôt la règle du modèle des logements produits par le programme *Ma maison, ma vie*, que l'exception. Les habitants interviewés par les chercheurs se sont montrés assez satisfaits du logement en lui-même, mais ils se plaignent principalement de la qualité de la vie urbaine, ce qui démontre la dissociation entre les programmes de logement et la politique urbaine.

Cette étude met en relief l'importance des aménagements administratifs consentis afin d'assurer la réalisation des projets, tels que l'exonération ou la diminution des impôts et l'accélération des processus d'autorisation d'urbanisme : « la négociation entre les techniciens municipaux et les promoteurs, dans une tentative d'établir une coalition d'intérêts, a permis la production de logements dans certains cas »⁴⁵².

La production de logements dans l'aire métropolitaine de Natal (RMN) dans le cadre du MCMV constitue aussi l'objet de l'étude de Moura, qui confirme les conclusions présentées par Bentes Sobrinha, tout en soulignant la précarité des services dans les régions où ont été construits les logements destinés à une population disposant de faibles revenus :

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 349.

⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 329-330.

⁴⁵² *Ibid.*, p. 350.

Dans la RMN, la structuration des espaces promue par la considérable production de logements est caractérisée par un modèle de carence de services, en rendant difficile l'accès des personnes aux aires centrales et en imposant une dynamique de croissance périphérique dans laquelle les groupes sociaux disposant de revenus jusqu'à trois salaires minimaux sont établis dans les espaces non équipés et sans infrastructure.⁴⁵³

Ce modèle de production de logements dans les zones d'expansion urbaine est aussi présent dans l'aire métropolitaine de Belém, située dans la région amazonienne (État du Pará, au nord du pays), comme le démontre l'étude réalisée par Lima et ses coauteurs⁴⁵⁴. Jusqu'en 2012, 70% des logements construits par *Ma maison, ma vie* se trouvaient dans l'aire métropolitaine de Belém, composée de 7 communes. Ces projets étaient concentrés dans la conurbation des communes de Belém, d'Ananindeua et de Marituba, les deux dernières étant fortement dépendantes de Belém, la capitale de l'État. Malgré la concentration de 63% du déficit de logements de cette aire métropolitaine à Belém, jusqu'en décembre 2012 il n'existait aucun projet du MCMV dans cette commune destiné aux familles à faibles revenus. En revanche, 8 969 unités résidentielles ont été construites à Ananindeua jusqu'en 2012. En analysant cette situation, Lima et ses coauteurs soulignent l'importance que revêt une politique métropolitaine du logement : « une fois que la solution du passif d'une commune est repoussée vers les autres communes sans avoir la nécessaire contrepartie dans l'offre de services ou sans respecter les divers modes de vie qui coexistent dans le territoire métropolitain »⁴⁵⁵.

La grande production de logements d'intérêt social a été favorisée par l'articulation entre les entreprises privées et la Compagnie d'habitation de l'État du Pará (COHAB-PA). Cette compagnie publique disposait d'une considérable réserve de terres, qu'elle a mises à la disposition des entreprises à un coût inférieur à celui du marché. Toutefois, ces projets se sont développés dans les périphéries, tout en transformant des zones rurales ou périurbaines en zones urbaines, en ayant tendance à désarticuler le tissu urbain. Ce modèle implique l'étalement urbain, en imposant un coût

⁴⁵³ MOURA, Jéssica Morais de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, p. 339-359, set./dez. 2014, p. 357.

⁴⁵⁴ LIMA, José Júlio *et al.* Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará. In: AMORE; SHIMBO; RUFINO (org.). *Minha casa... e a cidade?* avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p. 353-390.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 358.

élevé au pouvoir public en termes d'infrastructure, de transports et de services, qui doivent être étendus aux nouvelles aires urbaines.

D'après Lima et ses coauteurs, ce modèle d'insertion urbaine des projets du MCMV contribue à la spéculation immobilière, étant donné que la transformation de terres rurales en aires d'urbanisation met en valeur la région, y compris les terrains vides existant entre les nouveaux lotissements et l'agglomération urbaine consolidée. Ils concluent que : « la ségrégation socio-spatiale résultante impose aux habitants de longs déplacements aux centres urbains en quête d'opportunités d'emplois et d'accès effectif aux services et aux équipements »⁴⁵⁶.

Il ressort de ces exemples que le programme *Ma maison, ma vie* n'est pas capable d'assurer le droit au logement dans toute sa complexité, qui se caractérise non seulement par le fait d'« avoir un toit » mais aussi par la possibilité d'accéder aux services, aux réseaux de base et aux zones d'emplois. Au contraire, le modèle adopté favorise la ségrégation socio spatiale et la fragmentation des actions pour le logement, la métropolisation n'étant effectivement pas prise en compte, malgré la priorité des ressources destinées aux communes qui intègrent des aires métropolitaines. Il s'avère alors fondamental de refonder la politique du logement, aussi bien en ce qui concerne le modèle développé, que le niveau territorial afin de la mettre en œuvre dans les métropoles.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 386.

Conclusion du Chapitre 2

Les grandes agglomérations urbaines brésiliennes concentrent le déficit de logements et les cas d'irrégularités foncières et urbanistiques. Malgré la reconnaissance de ce fait par les documents nationaux d'urbanisme et par la doctrine, aussi bien la politique du logement que la politique urbaine demeurent des domaines d'action prioritairement locaux, soutenus par l'Union. Cette municipalisation s'avère tout à fait cohérente avec les directives constitutionnelles, mais elle se révèle inappropriée pour affronter les causes qui empêchent la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles, comme le manque de contrôle de l'ensemble du territoire métropolitain et l'absence de cohésion territoriale.

Le fait que le logement relève de la compétence partagée de toutes les entités fédérées peut alors offrir une sortie aux impasses générées par la fragmentation institutionnelle du niveau communal, ce qui requiert l'adoption d'une approche de l'ensemble du territoire affecté par la dynamique de la métropolisation. L'échelle métropolitaine devient ainsi le niveau territorial pertinent pour encourager le plein développement des fonctions sociales de la ville et assurer le droit au logement. D'ailleurs, la remise en cause du modèle de politique du logement mené ces dernières années est également indispensable, car il ignore la planification et insiste pour attribuer un rôle majeur à l'initiative privée, en reproduisant la ségrégation socio-spatiale et le standard d'une urbanisation inégale du territoire métropolitain.

Chapitre 3. Le rôle central de la planification pour la politique métropolitaine

Une politique métropolitaine qui aborde de façon intégrée et intersectorielle les sujets d'intérêt commun et qui puisse coordonner les actions des différentes entités concernées n'est possible qu'à partir d'une planification à l'échelle métropolitaine. Considérant la complexité des politiques publiques d'intérêt commun, le Statut de la métropole a prévu divers outils de planification à ce niveau. Le plan de développement urbain intégré (PDUI) est à la base de la politique métropolitaine, établissant des directives générales (section 1), qui doivent être développées et approfondies par les autres outils créés par le Statut (section 2).

Section 1. Le PDUI comme instrument de base de la politique métropolitaine

La procédure d'élaboration du plan de développement urbain intégré (PDUI) définie par le Statut de la métropole encourageait l'engagement des pouvoirs locaux dans les affaires métropolitaines, révélant une stratégie de relance des aires métropolitaines (§1). Le PDUI est obligatoire, ainsi que la participation des entités fédérées concernées dans cette procédure, la loi ayant prévu des délais et des sanctions en cas de non-adoption des mesures nécessaires à son élaboration (A). Toutefois, cette stratégie a été remise en cause par la réforme du Statut de la métropole promue par la loi fédérale n° 13.683/2018 (B).

En dépit de ces modifications, les caractéristiques du PDUI ont été maintenues (§2) : la procédure prévue lui assure force de loi, afin de garantir le respect du principe de la légalité et de rendre effectif le plan (A) et le contenu du plan exigé par la loi révèle qu'il s'agit d'un plan stratégique au niveau métropolitain (B).

§1. L'élaboration du PDUI comme stratégie de relance des aires métropolitaines

Le plan de développement urbain intégré est le principal instrument prévu par le Statut de la métropole, qui joue ainsi un rôle stratégique pour la relance des aires métropolitaines : la participation de tous les pouvoirs publics concernés par la procédure de son élaboration s'avère obligatoire (A). Toutefois, la loi fédérale n° 13.683/2018 a apporté certaines modifications au Statut de la métropole qui peuvent entraver cette stratégie de relance de l'agenda métropolitain (B).

A. Une stratégie fondée sur le caractère contraignant du plan et l'obligation de participation des pouvoirs locaux

Le Statut de la métropole a prévu une série d'instruments à la disposition des aires métropolitaines pour assurer leur développement urbain⁴⁵⁷. Toutefois, selon cette loi, le seul outil obligatoire à mettre en place est le PDUI, ce qui indique le caractère central de ce plan pour la politique urbaine métropolitaine. Selon Marcela Santos, il est

⁴⁵⁷ Article 9 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lci/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

« le principal instrument de développement urbain intégré dans les unités territoriales urbaines, en réunissant les autres instruments et en établissant les directives pour que celles-là se développent. »⁴⁵⁸.

En outre, il est le seul instrument réglementé par le Statut de la métropole : les articles 10 à 12 disposent sur le plan de développement urbain intégré, en établissent sa procédure d'élaboration, son contenu et son rapport avec les plans directeurs communaux. Le début de l'article 10 détermine que : « Les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines devront être dotées d'un plan de développement urbain intégré, approuvé par la loi de l'État-membre. »⁴⁵⁹.

Le Statut de la métropole, en indiquant l'obligation de planification par plans métropolitains, intitulés Plan de développement urbain intégré (PDUI), détermine un agenda obligatoire aux communes et aux États qui intègrent d'aires métropolitaines au Brésil, ce qui peut être important pour promouvoir et accélérer des processus de planification métropolitaine. Mais en établissant un modèle unique, le Statut ne prend pas en compte la grande diversité nationale et les arrangements déjà existants, ce qui apportera certainement des résultats différenciés.⁴⁶⁰

En effet, la portée juridique attribuée au plan est cohérente avec le niveau d'importance qu'a voulu lui conférer la loi, une fois qu'il est à la base de toute la politique métropolitaine. En outre, la procédure instituée favorise non seulement l'engagement des pouvoirs locaux dans les questions métropolitaines, mais contribue aussi à la relance des métropoles en tant qu'échelle politique de l'urbanisme et à celle des politiques urbaines sectorielles, comme le logement. Ces aspects seront examinés, afin de souligner le rôle assumé par le PDUI dans la politique métropolitaine et dans la stratégie du Statut d'impulsion des aires métropolitaines.

La procédure d'élaboration du PDUI

La procédure d'élaboration du PDUI est définie par le §4 de l'article 10 du Statut de la métropole. Initialement, il déterminait que le PDUI devrait « être élaboré au

⁴⁵⁸ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 492.

⁴⁵⁹ Loi fédérale nº 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁴⁶⁰ ROSSBACH, Ana Cláudia *et al.* Prólogo. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 11.

sein de la structure de gouvernance interfédérative et approuvé par l'instance collégiale délibérative prévue par l'article 8, II, avant d'être envoyé à l'Assemblée législative correspondante ». La loi n° 13.683/2018 – qui serait analysée plus profondément ensuite – a modifié la rédaction de ce paragraphe, prévoyant que le PDUI « sera élaboré de façon conjointe et coopérée par les représentants de l'Etat, des communes intégrantes de l'unité régionale et de la société civile organisée et sera approuvé par l'instance collégiale prévue à l'article 8 de cette loi, avant d'être envoyé à l'appréciation de l'Assemblée législative »⁴⁶¹.

Désormais, ce n'est plus la structure de gouvernance interfédérative qui doit élaborer le plan. En tout état de cause, l'obligation d'engagement de tous les acteurs politiques concernés dans ce processus est maintenue, outre la participation de la société civile. De plus, l'approbation du PDUI par l'instance délibérative de l'aire métropolitaine reste une étape de la procédure. La loi a ainsi créé une procédure complexe qui implique l'existence de la gouvernance interfédérative, ainsi que la participation du pouvoir législatif de l'État-membre. La nature de ces actes sera analysée par la suite (§2).

La gouvernance interfédérative prévue par le Statut de la Métropole (article 8) comprend quatre structures : une instance exécutive composée par les représentants du pouvoir exécutif des entités fédérées qui intègrent l'aire métropolitaine ; une instance collégiale délibérative avec représentation de la société civile ; un organisme public avec fonctions technico-consultatives ; et un système intégré d'allocation de ressources et de reddition des comptes⁴⁶².

Par conséquent, même après les modifications législatives promues par la loi n° 13.683/2018, l'élaboration du plan devrait être précédée de la création ou de l'adaptation de la structure de gouvernance des aires métropolitaines aux paramètres établis par le Statut de la métropole. En ce sens, M. Santos considère que :

cela signifie que la restructuration de la gouvernance est préalable à la validité du PDUI, c'est-à-dire qu'avant même l'existence du plan, les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines existantes doivent réviser leur

⁴⁶¹ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁴⁶² Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

structure de gouvernance, pour ensuite lancer la démarche d'élaboration du PDUI.⁴⁶³

Les directives données par le Statut de la métropole pour l'organisation de la gouvernance interfédérative reprennent dans une large mesure les principes fixés par le Tribunal fédéral suprême lors du jugement de l'ADI n° 1842 (analysé ci-dessus). Le fait de prévoir l'élaboration du PDUI de façon conjointe par les représentants de l'Etat et les communes faisant partie de l'aire métropolitaine est compatible avec le pouvoir attribué aux communes par la Constitution de 1988. Le Statut encourage la mise en adéquation des aires métropolitaines déjà existantes aux dispositions légales.

Le caractère du plan

Le plan métropolitain ne doit plus être un simple document technique, créé par un organe de l'État-membre, comme c'était la pratique sous le régime de la loi complémentaire n° 14/1973⁴⁶⁴. Évidemment, cela ne signifie pas que les questions techniques ne sont plus importantes. L'organisme public avec fonctions technique-consultatives prévu par le Statut comme l'une des structures de la gouvernance interfédérative est fondamental pour l'élaboration du plan, mais Marcela Santos fait une importante remarque sur son rôle :

Les entreprises publiques de planification peuvent avoir un rôle central dans la réalisation de diagnostics et d'études, cependant il est nécessaire qu'elles agissent conjointement avec les communes et non de façon isolée dans les structures de l'État auxquelles elles sont rattachées.⁴⁶⁵

Désormais, le plan assume un caractère plus politique, issu de la concertation des différents acteurs et gouvernements concernés, ce qui est compatible avec l'idée de coopération interfédérative qui prévaut sur les affaires métropolitaines. Bien que souhaitable, cette modification de la procédure d'élaboration n'est pas simple à mettre

⁴⁶³ "Isso significa que a reestruturação da governança é pressuposto de validade do PDUI, isto é, antes mesmo de elaborar o plano, as RMs e AUs existentes deverão rever sua estrutura de governança, para então iniciarem o trâmite de elaboração do PDUI." SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 493-494.

⁴⁶⁴ « En pratique, avec la création des agences ou des entreprises de planification, dans le contexte technocrate vécu dans le pays, les plans étaient élaborés par ces entités, sans la participation de la population et, dans certains cas, ni même la participation de toutes les communes qui intégraient l'unité régionale. » SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. 2017. 180 f. Dissertação. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 101.

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 106.

en pratique. En effet, le Statut de la métropole n'a pas précisé le poids de chaque entité dans l'instance exécutive, ni la répartition des sièges et le quorum d'approbation au sein de l'instance collégiale ou encore les mécanismes pour préserver l'intérêt des petites communes. Ces imprécisions ont laissé une grande marge de manœuvre à la réglementation des États, ce qui est certes important pour assurer la création de structures adaptées aux réalités locales, mais qui contribue aussi aux conflits politiques qui affectent la procédure d'élaboration du PDUI, comme nous le montrerons dans le chapitre 3 de la deuxième partie.

La question de la répartition des sièges et du pouvoir dans les métropoles est fondamentale car, traditionnellement, au Brésil, les aires métropolitaines étaient contrôlées par l'État, ce qui a créé beaucoup de résistance des communes au renforcement de ces entités. Plus largement, l'engagement des acteurs communaux et la légitimité politique des aires métropolitaines dépendent de l'organisation de leurs organes. Il est donc regrettable que le Statut de la métropole ait laissé cette question à la discrétion des États, sans indiquer aucun principe ou directive.

La participation des citoyens dans l'élaboration du PDUI

Le Statut de la métropole (article 12, §2) exige que, au cours de l'élaboration du PDUI, ainsi que dans le contrôle de son application, aient lieu des réunions publiques et qui soient organisés des débats avec les représentants de la société civile et de la population dans toutes les communes qui intègrent l'aire métropolitaine concernée ; la publicité des documents et des renseignements produits et l'accompagnement par le Ministère public, de plus, doivent être assurés.

Comme le Ministère public est l'institution constitutionnellement responsable de la défense de l'ordre juridique, du régime démocratique et des intérêts sociaux et individuels *indisponibles*⁴⁶⁶, il pourrait accompagner l'élaboration du PDUI même en l'absence de prévision légale⁴⁶⁷. En réalité, il s'agit même de l'un de ses devoirs. Le rôle joué par cette institution n'est pas négligeable, non seulement parce qu'elle peut déférer au juge les cas d'improbité administrative des agents publics, mais aussi parce qu'elle peut demander l'annulation des PDUI illégaux, en raison de vice de procédure ou d'illégalité interne. Le Ministère public exerce déjà ce contrôle par rapport aux plans

⁴⁶⁶ Article 127 de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁴⁶⁷ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 493.

directeurs, ce qui a permis d'assurer, par exemple, la gestion démocratique de la ville, un des principes de la politique urbaine brésilienne⁴⁶⁸.

La mesure provisoire n° 818/2018 avait modifié l'article 12 du Statut de la métropole, en retirant l'exigence de réunions publiques dans toutes les communes⁴⁶⁹. De plus, elle a ajouté deux paragraphes à cet article, lesquels disposent que les réunions seront précédées d'une vaste diffusion dans toutes les communes de l'unité territoriale urbaine (§3) et que la réalisation des réunions aura lieu selon les critères établis par l'instance collégiale délibérative de l'aire métropolitaine (§4). Marcela Santos craignait que ces modifications puissent nuire à la participation démocratique et à l'autonomie municipale, mais elle rappelait aussi que rien n'empêchait que les réunions soient réalisées dans chaque commune : désormais cela dépendra des critères posés par l'instance collégiale⁴⁷⁰.

Cette modification n'a pas été retenue lors de la conversion de la mesure provisoire en loi. L'exigence de réalisation de réunions publiques dans toutes les communes qui composent l'aire métropolitaine est maintenue, ainsi que les dispositifs sur sa diffusion et son organisation. Sans doute, ces exigences sont essentielles pour assurer la participation des citoyens métropolitains et l'intérêt des petites communes, ce qui contribue à la stratégie de relance des aires métropolitaines à partir de l'élaboration du PDUI.

Le PDUI n'est qu'un des éléments prévus par l'article 2, III de la loi pour reconnaître la *gestion pleine* à une aire métropolitaine, à côté de l'institution par la loi complémentaire de l'État et de l'existence d'une structure de gouvernance interfédérative propre. Cette notion est importante car, selon l'article 14 du Statut, pour que l'Union fédérale soutienne la gouvernance interfédérative, l'aire métropolitaine doit avoir *gestion pleine*⁴⁷¹. Ce faisant, la loi n'a pas seulement recours à la répression mais

⁴⁶⁸ Entre autres, le Ministère public a demandé l'annulation du Plan directeur de Florianópolis, en raison de vices de procédures, une fois que les réunions publiques réalisées n'ont pas suivi les déterminations légales. Disponible sur :

« http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/INICIAL_PLANO_DIRETOR.PDF ». Accès le 34 sep. 2017.

⁴⁶⁹ Mesure provisoire n° 818/2018. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm ». Accès le 20 jan. 2019.

⁴⁷⁰ SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 73.

⁴⁷¹ Article 14 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

aussi à un mécanisme d'incitation à l'adéquation des aires métropolitaines à ses dispositions.

Considérant toutes ces conditions préalables à l'élaboration du PDUI, comme l'adéquation de la gouvernance interfédérative, on notera que le délai de 3 ans prévu pour que les aires métropolitaines existantes s'adaptent aux dispositions légales était vraiment strict. Mais il faut aussi prendre en compte l'importance et l'urgence de la mise en place d'une politique métropolitaine pour assurer un développement plus équilibré des grandes agglomérations brésiliennes. Donc, la prévision d'un délai raisonnable pour l'élaboration du plan était essentielle à la mise en pratique de la stratégie de relance de la question métropolitaine au Brésil. Cependant, la mesure provisoire n° 818/2018, puis la loi n° 13.683/2018 ont remis en cause ce délai, réforme qui a fait échouer la stratégie initialement établie par le Statut de la métropole, comme ce sera analysé ensuite.

B. Une stratégie entravée par la réforme du Statut de la métropole par la loi fédérale n° 13.683/2018

En 2018, le Statut de la métropole a subi de considérables modifications, issues notamment de la pression politique des pouvoirs locaux, qui craignaient d'être poursuivis par leur faute, en plus de perdre leur autonomie. Comme nous l'avons mentionné, l'article 21 du Statut établissait un délai pour l'élaboration et l'approbation du PDUI : 3 ans à compter de l'entrée en vigueur du Statut, en ce qui concerne les aires métropolitaines déjà existantes, délai qui expirait le 11 janvier 2018 ; et 3 ans à compter de l'institution de nouvelles aires métropolitaines⁴⁷².

Ce délai renforçait le caractère contraignant de l'élaboration du PDUI, car selon l'article 21 de la loi n° 13.089, le gouverneur de l'État et l'agent public qui agit

⁴⁷² « Article 21. Encourt en cas *d'improbité administrative*, selon les termes de la loi n° 8.429 de 1992 :
I - le gouverneur de l'État et l'agent public qui agit dans la structure de gouvernance interfédérative qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour :
a) assurer l'accomplissement du premier alinéa de l'article 10 de cette loi, dans un délai de 3 ans à partir de l'institution de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine ;
b) élaborer et approuver, dans un délai de 3 ans, le PDUI des aires métropolitaines ou des agglomérations urbaines instituées jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi.
II – le maire qui ne prend pas les mesures nécessaires pour assurer l'accomplissement du §3 de l'article 10 de cette loi, dans un délai de 3 ans de l'approbation du PDUI. ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

dans la structure de gouvernance interfédérative devaient prendre les mesures nécessaires pour assurer l'élaboration du PDUI dans ce délai, sous peine de sanctions aux termes de la loi d'« improbité administrative » (loi fédérale n° 8 429/1992). Ces sanctions étaient applicables aussi aux maires qui ne prenaient pas les mesures nécessaires pour assurer la mise en compatibilité du plan directeur (de caractère communal) avec le PDUI dans un délai de 3 ans à partir de l'approbation de celui-ci.

Au Brésil, les fautes des agents publics considérées comme cas d'« improbité administrative » sont sanctionnées de façon personnelle. Les sanctions prévues incluent, entre autres, la suspension des droits politiques, la réparation du préjudice, la perte de la fonction publique et la condamnation à une amende⁴⁷³. Étant donné la sévérité de cette prescription légale, le Statut de la métropole a réussi à relancer le débat sur la gestion métropolitaine, mais cela ne se fait pas sans opposition.

La mesure provisoire n° 818/2018 et la prolongation du délai pour l'élaboration du PDUI

Un mois avant l'expiration du délai pour l'élaboration du PDUI par les aires métropolitaines instituées à l'époque de l'approbation du Statut de la métropole, le gouverneur de l'État du Pará a remis en cause la constitutionnalité des articles 10 et 21 du Statut en initiant une action directe d'inconstitutionnalité⁴⁷⁴, affaire qui est toujours en cours. Il soutenait que l'imposition d'une obligation aux gouverneurs et aux agents publics par loi fédérale, concernant les aires métropolitaines, était contraire à la répartition des compétences établie par la Constitution fédérale. Étant donné que la compétence législative sur l'institution des aires métropolitaines appartient aux États-membres, la loi fédérale ne pouvait leur imposer aucune obligation. De nombreux États ont soutenu l'action engagée par le gouverneur du Pará, mais le Président a défendu la constitutionnalité des articles attaqués, en disant que leurs déterminations ne s'opposaient pas à la compétence des États et à leur pouvoir discrétionnaire pour instituer ou non des aires métropolitaines.

Mais la veille de la forclusion du délai, avant même que le Tribunal fédéral suprême puisse prendre une décision dans cette affaire, le Président de la République a édicté la mesure provisoire n° 818/2018, modifiant quelques dispositions du Statut de la

⁴⁷³ Article 12 de la loi fédérale n° 8.429/1992. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm ». Accès le 13 mai 2019.

⁴⁷⁴ Il s'agit de l'ADI n° 5857.

métropole, notamment en ce qui concerne la procédure d'élaboration du PDUI en son délai, comme nous l'avons mentionné. Avec cette modification de la loi, les nouvelles aires métropolitaines avaient 5 ans pour élaborer leur plan métropolitain et les aires métropolitaines instituées avant le Statut de la métropole avaient jusqu'au 31 décembre 2021 pour le faire.

Cette mesure provisoire a été proposée par le Ministre des villes de l'époque, le député Bruno Cavalcanti de Araujo qui, dans son « exposé de motifs »⁴⁷⁵, a souligné que le délai fixé par la loi pour élaborer le PDUI était trop strict, étant donné « l'étendue des sujets abordés, la complexité de la préparation, de la formulation et de l'exécution du plan ». Il a encore rappelé qu'il faudrait assurer des ressources financières aux responsables pour son élaboration. Vu la gravité de la pénalité infligée aux gouverneurs et aux agents publics en cas de non-adoption des mesures pour l'approbation du PDUI, il considérait comme essentiel la prolongation du délai légal⁴⁷⁶.

Ainsi, après l'édiction de la mesure provisoire n° 818/2018, le délai a été prolongé jusqu'à la fin de 2021, passant de 3 à presque 7 ans. Rossbach et ses coauteurs ont considéré cette prolongation comme une opportunité pour accroître la participation et le débat public sur les questions métropolitaines. En outre, disposer de plus de temps pourrait favoriser la construction de plans plus appropriés à la réalité locale⁴⁷⁷.

Toutefois, concéder 7 ans pour l'élaboration du PDUI aux métropoles déjà instituées semble disproportionné, car celles qui se sont bien engagées dans la construction du plan ces dernières années ont presque conclu la procédure dans le délai légal initial (São Paulo et Goiânia en sont des exemples). En fait, l'aire métropolitaine de Vitória a même réussi à approuver son plan par la loi avant le délai. Donc, si la prolongation était souhaitable, le long délai fixé pourrait ralentir les efforts réalisés jusqu'alors, notamment parce qu'au Brésil, la préoccupation pour les plans d'urbanisme

⁴⁷⁵ Actuellement, c'est le Décret n° 9191/2017 qui régleme la loi fédérale n° 95/1998 et qui établit les règles pour l'élaboration, la rédaction, la modification et le renvoi de propositions d'actes normatifs au Président de la République par les Ministres d'État. Dans son article 26 et 27 il détermine que les propositions doivent être accompagnées d'un « exposé de motifs » élaboré par l'organe compétent, tout en prévoyant le contenu minimal de cet exposé. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm ». Accès le 29 mai 2018.

⁴⁷⁶ MINISTÈRE DES VILLES. *Exposé de motifs n° 18/2017*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf ». Accès le 11 avr. 2018.

⁴⁷⁷ ROSSBACH, Ana Cláudia *et al.* *Prólogo*. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 11.

n'est pas encore bien établie et qu'ils sont parfois relégués au second plan, comme le rappelle Luigi Bonizzato⁴⁷⁸.

L'abrogation du délai pour l'élaboration du PDUI par la loi fédérale n° 13.683/2018

Non seulement ces inquiétudes se sont vérifiées mais la situation s'est même aggravée avec la procédure de conversion de cette mesure provisoire en loi⁴⁷⁹ : en effet, l'article 21, qui prévoyait le délai pour l'élaboration du PDUI, a été abrogé par la loi fédérale n° 13.683/2018, affaiblissant la stratégie de relance des aires métropolitaines telle quelle était conçue par le Statut de la métropole. Désormais, il n'y a plus ni délai pour l'élaboration du PDUI, ni sanction contre les agents publics.

Il n'est pas encore facile de préciser les effets concrets de ces modifications. Cependant, on peut douter de l'efficacité du Statut de la métropole pour engager les gouvernements locaux dans l'agenda métropolitain, après l'abrogation des dispositifs qui avaient un caractère contraignant. Selon l'enquête coordonnée par Marco Aurélio Costa dans l'IPEA sur la gouvernance métropolitaine, à la fin de l'année 2018, seules deux aires métropolitaines bénéficiaient du PDUI approuvé par la loi de l'État : l'aire métropolitaine de la *Grande Vitória* et celle du *Vale do Rio Cuiabá*. Dans les aires métropolitaines de Belo Horizonte, Goiânia, Rio de Janeiro, São Paulo et Baixada Santista, le PDUI était conclu, mais pas encore approuvé par la loi⁴⁸⁰. Les données sont décourageantes : presque 70% des aires métropolitaines n'ont pas encore commencé le processus d'élaboration du PDUI, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas mis en pratique des mesures pour adapter leurs structures et instruments de planification aux dispositions du Statut de la métropole⁴⁸¹.

Ces données confirment les craintes de E. Saleme et J. Carriço, pour qui l'abrogation des articles 20 (qui prévoyait la création du Système national de développement urbain) et 21 de la loi n° 13.089/2015 pouvait déclencher « une

⁴⁷⁸ BONIZZATO, Luigi. O Estatuto da metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planeamento no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, p. 1864-1887, fev. 2016.

⁴⁷⁹ Au Brésil, le Président de la République peut édicter une mesure provisoire en cas de pertinence et d'urgence et il doit la soumettre immédiatement au Congrès National. Les mesures provisoires perdent leurs effets juridiques si elles ne sont pas converties en loi par le Congrès dans les 60 (soixante) jours après son édicition.

⁴⁸⁰ COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. IPEA. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 21, jul-dez. 2019, p. 127.

⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 128.

procrastination généralisée du processus de planification des unités territoriales, ou même la non-approbation des plans, ce qui risque de faire dérailler toute l'expectative de la société brésilienne autour du Statut de la métropole »⁴⁸². M.-A. Costa met en relief que la révision de la loi a été précipitée, car il n'a pas eu de temps pour évaluer ses effets et son efficacité. La nouvelle rédaction du Statut a ainsi nui son efficacité⁴⁸³.

À nouveau, le débat public à propos de la question métropolitaine est laissé au seul contrôle des États et des communes, qui ne veulent pas forcément s'y engager. Dans un contexte de prévalence communale et d'absence de coopération, laisser ce sujet à la volonté politique locale menace la stratégie de construction de l'échelle métropolitaine comme espace politique. En ce sens, Tourinho et ses coauteurs avertissent que :

D'un côté, les mesures de la nouvelle loi signifient un soulagement pour les gouverneurs, les maires, les agents et les techniciens qui agissent dans la planification et la gestion métropolitaines, qui se voyaient menacés ; de l'autre, elles peuvent mettre en péril la mise en œuvre des conquêtes législatives du Statut de la métropole.⁴⁸⁴

La rédaction actuelle du Statut de la métropole (mise à jour par la loi n° 13.683) ne remet pas en cause l'importance du PDUI, essentiel à la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun. Mais une fois que l'élaboration des plans métropolitains est devenue une faculté des pouvoirs publics locaux, elle dépend de la volonté politique et de la concertation des différents acteurs pour être mise en pratique, ce qui représente un pas en arrière pour la politique métropolitaine.

Pour mieux comprendre la difficulté d'élaborer le PDUI dans le délai initialement fixé par la loi, il faut prendre en compte les diverses entraves à la consolidation de la politique urbaine métropolitaine. D'après Tourinho et ses coauteurs, l'Union fédérale a destiné ces dernières années la plupart des ressources financières et techniques aux programmes sectoriels, les programmes *Ma maison, ma vie* ou *Pro-transport* par exemple, et elle n'a pas alloué de ressources nationales pour aider à l'élaboration du PDUI. A cela s'ajoutent les relations peu harmonieuses entre les entités

⁴⁸² SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Comentários ao Estatuto da Metrópole*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018, p. 153-154.

⁴⁸³ COSTA, Marco Aurélio. *Art. cit.*, p. 129.

⁴⁸⁴ TOURINHO, H.L.Z *et al.* Governadores e prefeitos livres da improbidade administrativa: será o aborto do planejamento metropolitano no Brasil? *IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento E Sustentabilidade - CODS e II Congresso Brasileiro de Gestão*, v. 9, p. 91-105, 2018, p. 92.

fédérées, surtout quand elles impliquent des partis politiques antagonistes, et les changements de gouvernements. Autant de difficultés que les métropoles doivent affronter⁴⁸⁵.

Malgré ces conséquences politiques compliquées, l'abrogation de l'article 21 du Statut de la métropole par la loi n° 13.683 a été bien reçue par une partie de la doctrine, qui la considérait comme une décision cohérente du point de vue juridique. Selon Victor Pinto, il s'agit d'une mesure positive, car l'exigence d'élaboration de plans dans des délais fixés par l'Union ne sert qu'à compromettre la qualité du plan. Pour renforcer son argument, il cite l'exemple des plans directeurs, élaborés par les communes après l'édiction du Statut de la ville, mais qui ne représentent pas forcément des plans applicables à la réalité locale⁴⁸⁶. Ajoutons l'analyse de Marcela Santos :

Le retrait de la qualification comme crime d'improbité administrative est positif, dans la mesure où l'élaboration du PDUI est un processus très complexe qui implique divers niveaux institutionnels, dont le contrôle n'est pas seulement dans la main du gestionnaire public et du chef du pouvoir exécutif. Dans ce contexte, démontrer la culpabilité de ces agents serait très difficile. Bien qu'il soit souhaitable de créer des mécanismes d'action coercitive pour que les gestionnaires communaux et les États agissent en conformité avec les normes générales édictées par l'Union, il ne serait pas raisonnable d'imposer l'improbité administrative au cas du PDUI. Cependant, l'inexistence de tout délai – bien que programmatique ou pour limiter le transfert des ressources, comme mesure d'induction du comportement des entités fédérées par l'Union – affaiblit la politique métropolitaine.⁴⁸⁷

En somme, l'abrogation de l'article 21 du Statut de la métropole, sans qu'il soit prévu d'autres mécanismes pour encourager l'élaboration du Plan de développement urbain intégré par les aires métropolitaines, représente une menace à la politique métropolitaine conçue en 2015 par le Statut. Afin que la stratégie de relance des métropoles ne soit pas totalement inefficace, il faut mobiliser les acteurs politiques locaux, en démontrant l'importance d'aborder les politiques publiques d'intérêt commun – comme celle du logement – au niveau territorial pertinent.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 101.

⁴⁸⁶ PINTO, Victor Carvalho. *As alterações no Estatuto da Metrópole e da Política Nacional de Mobilidade Urbana promovidas pela Lei 13.683/2018*. Disponible sur : « <https://pt.linkedin.com/pulse/altera%C3%A7%C3%B5es-do-estatuto-da-metr%C3%B3pole-e-pol%C3%ADtica-de-lei-carvalho-pinto> ». Accès le 24 jan. 2019.

⁴⁸⁷ SANTOS, Marcela de Oliveira. Os caminhos das regiões metropolitanas: avanços e desafios. *Cadernos Jurídicos da EPM*, vol. 51, set-out 2019, p. 8.

Mais l'abrogation de l'article 21 n'est pas la seule modification introduite par la loi n° 13.683/2018 dans le Statut de la métropole. Il s'avère alors important de prendre en compte les autres changements, afin de comprendre le rôle du régime métropolitain qui est en vigueur dans la mise en œuvre de la planification intercommunale et du droit au logement dans les métropoles.

Les autres modifications apportées par la loi fédérale n° 13.683/2018

La réforme de 2018 du Statut de la métropole a modifié la rédaction du §2 de l'article 1 de la loi, qui porte sur les règles qui doivent être prises en compte lors de l'application du Statut. La loi n° 13.683/2018 a retiré les références aux « règles qui réglementent la politique nationale du développement urbain, la politique nationale du développement régional et les politiques sectorielles du logement, de l'assainissement, de la mobilité urbaine et de l'environnement ». Désormais, ce paragraphe du Statut dispose simplement que : « Dans l'application des dispositions de cette loi, doivent être respectées les règles générales de droit de l'urbanisme établies par le Statut de la ville. »⁴⁸⁸.

Sans doute, cette modification est regrettable, notamment parce qu'elle contrarie la tendance lancée par le Statut de la métropole de développer une politique métropolitaine intégrée, plurisectorielle. Marcela Santos critique cette suppression et souligne que, même si ces règles sectorielles sont toujours applicables aux métropoles, le fait de les retirer a un rôle symbolique fort, qui représente la désarticulation des politiques publiques liées aux espaces métropolitains⁴⁸⁹.

L'article 2 du Statut de la métropole, qui dispose sur les notions employées par cette loi, a aussi subi des modifications. Les notions touchées sont celles du PDUI et de l'aire métropolitaine. Dorénavant, la loi définit le plan de développement urbain intégré comme « l'instrument qui établit, à partir d'un processus permanent de planification, *de viabilité económico-financière et de gestion*, les directives pour le développement *territorial stratégique et les projets structurants* de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine »⁴⁹⁰. Les ajouts faits par la loi (en italiques) mettent en

⁴⁸⁸ Article 1, §2 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁴⁸⁹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Art. cit.*, p. 8.

⁴⁹⁰ Article 2, *inciso* VI de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

évidence le rôle économique et stratégique du PDUI ; sur ce point le droit brésilien a devancé le droit français, puisque c'est seulement depuis l'ordonnance 2020-774 du 17 juin 2020 que la fonction économique du SCOT est mise au premier plan⁴⁹¹.

En ce qui concerne la notion d'aire métropolitaine, la loi reprend les termes de la Constitution fédérale, qui présente un concept simplement formel. Ainsi, l'aire métropolitaine est désormais définie comme une « unité régionale instituée par les États, par la loi complémentaire, constituée par le regroupement de communes limitrophes pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun »⁴⁹².

Cela représente un pas en arrière, étant donné que l'établissement de critères matériels pour définir une aire métropolitaine a été, justement, une des innovations du Statut de la métropole la plus louée. Dans sa rédaction originelle, le Statut rattachait la notion d'aire métropolitaine à celle de métropole, qui suivit les paramètres fixés par l'IBGE. Ce rattachement était considéré comme une avancée, car depuis la promulgation de la Constitution fédérale de nombreuses « métropoles » ont été créées par les États-membres, même si la plupart n'avaient pas une dynamique et une cohésion vraiment métropolitaine. Par conséquent, le « statut » d'aire métropolitaine a été banalisé.

Les autres modifications introduites par la loi n° 13.683/2018 sont plus cohérentes avec les directives générales du développement urbain et de la politique métropolitaine. Elle a inclus un paragraphe à l'article 3, prévoyant que « la création d'aire métropolitaine, d'agglomération urbaine ou de microrégion doit être précédée d'études techniques et de réunions publiques qui impliquent toutes les communes qui appartiennent à l'unité territoriale. »⁴⁹³. En effet, la réalisation d'études techniques préalables à l'institution des unités régionales est une importante innovation. Ces études pourront aider la délimitation du périmètre de l'aire métropolitaine et la définition des politiques publiques qui sont d'intérêt commun et qui, en conséquence, devront être planifiées et exécutées à l'échelle métropolitaine. Cependant, on peut mettre en cause la

⁴⁹¹ FOULQUIER, Norbert. Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale. *Complément Urbanisme Aménagement*, n° 44, septembre 2020.

⁴⁹² Dans la rédaction originelle, l'aire métropolitaine était « l'agglomération urbaine qui configure une métropole ». Article 2, *inciso* VII de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁴⁹³ Article 3, §2 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

possibilité pour l'Union fédérale d'imposer aux États des exigences pour la création des unités territoriales.

La loi n° 13.683/2018 a aussi ajouté au Statut de la métropole un nouvel article :

Article 7-A. Dans l'exercice de la gouvernance des politiques publiques d'intérêt commun, l'État et les communes de l'unité territoriale urbaine doivent respecter les directives générales suivantes :

I – partage de la prise de décision concernant la mise en œuvre du processus relatif à la planification, à l'élaboration de projets, à la structuration économique-financière, à l'opération et à la gestion du service ou de l'activité ; et

II – partage de responsabilités dans la gestion d'actions et projets relatifs aux politiques publiques d'intérêt commun, qui doivent être exécutés par l'articulation des organes et institutions des entités fédérées.⁴⁹⁴

Cet article reprend la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême (ADI 1842), selon laquelle la création d'une aire métropolitaine implique le partage des compétences d'intérêt commun entre l'État et les communes concernées⁴⁹⁵. Autrement dit, la politique publique d'intérêt commun doit être planifiée et mise en œuvre par ces entités fédérées de façon conjointe, partagée. L'inclusion de cet article est remarquable car il ne laisse aucun doute sur qui doit être impliqué pour assurer les politiques d'intérêt commun.

Finalement, la loi a inclus comme contenu minimum du Plan de développement urbain intégré : « les directives minimales pour la mise en œuvre d'une politique effective de régularisation foncière urbaine, aux termes de la loi n° 13.465 de 2017 »⁴⁹⁶. Nous analyserons le contenu du PDUI ultérieurement (§2, B), mais il faut déjà noter que, sans doute, cette inclusion est très importante pour la mise en œuvre du droit au logement, surtout parce que les aires métropolitaines concentrent la plupart des cas d'irrégularités foncières du Brésil, comme nous l'avons déjà démontré.

En dépit de ces importants ajouts, la réforme du Statut de la métropole par la loi fédérale n° 13.683/2018 a surtout remis à plus tard la planification métropolitaine et, en conséquence, la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun (comme

⁴⁹⁴ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁴⁹⁵ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

⁴⁹⁶ Article 12, §1, VII de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

celle du logement) dans une échelle pertinente. Cette réforme « semble démontrer qu'il n'y a pas de maturité institutionnelle pour construire la gestion métropolitaine nécessaire à améliorer la qualité de vie dans ces territoires. »⁴⁹⁷. Apparemment le débat sur les questions métropolitaines, qui a mis longtemps à être repris au Brésil, va être reporté à nouveau, malgré son urgence.

§2. Les caractéristiques du PDUI

Selon le Statut de la métropole, le plan de développement urbain intégré n'est pas un simple document technique d'urbanisme : il doit être approuvé par la loi de l'État-membre concerné, ce qui lui octroie une nature et une portée juridique propre, bien que controversée (A). D'ailleurs, en raison de son contenu, le PDUI représente surtout un plan stratégique à l'échelle métropolitaine, qui s'impose aux plans locaux et sectoriels (B).

A. Un plan ayant force de loi

Le Statut de la métropole détermine que le plan de développement urbain intégré soit « approuvé par la loi de l'État », ce qui pose deux questions : la première, sur la nature juridique du PDUI et de ladite loi ; et la seconde, sur la constitutionnalité de cette détermination. Il convient de mentionner que cette exigence n'est pas nouvelle dans l'ordre juridique brésilien, ayant même déjà fait l'objet de décision du Tribunal fédéral suprême, comme nous le verrons.

La nature du PDUI

La difficulté de déterminer la nature juridique du PDUI est, en réalité, partagée par les plans d'urbanisme en général. José Afonso da Silva souligne que cette notion est controversée aussi dans le droit comparé⁴⁹⁸. La tentative d'application des notions classiques du droit administratif aux plans ne prend pas en compte la spécificité du droit de l'urbanisme et de ses documents, ce qui limite la compréhension de leurs particularités et qui génère des confusions. Il s'avère ainsi fondamental de bien définir

⁴⁹⁷ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Art. cit.*, p. 11.

⁴⁹⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 92.

ce que veut dire l'expression « approuvé par la loi de l'État » pour établir le régime juridique du plan métropolitain.

Une lecture précipitée du Statut de la métropole peut conduire à la conclusion qu'il s'agit simplement d'une loi. Toutefois, la spécificité des plans d'urbanisme et de leur procédure d'élaboration nous amène à une conclusion différente, ce qui a des conséquences non négligeables. Comme la doctrine brésilienne n'a pas encore approfondi les études sur la nature du PDUI et comme la jurisprudence sur les plans métropolitains – qui sont encore en cours d'élaboration – est assez restreinte⁴⁹⁹, il faut partir des débats développés autour de la nature juridique du plan directeur.

Selon la Constitution de 1988, le plan directeur est l'instrument de base de la politique du développement urbain et il doit être « approuvé par la Chambre municipale », qui représente le pouvoir législatif communal. Cette expression a suscité des doutes sur la nature de cet acte de la Chambre (s'agit-il d'une loi ?) et sur les pouvoirs de celle-ci (peut-elle modifier les dispositions du plan directeur ?). Le Statut de la ville (loi fédérale n° 10 257/2001) a réglementé la procédure d'élaboration du plan directeur et a donné des pistes pour la compréhension de ces questions : il détermine l'engagement des pouvoirs exécutif et législatif et il fait référence à « la loi qui institue le plan directeur ». L'acte est bien une loi, mais il faut donc distinguer le plan de la loi qui l'institue.

Le Ministère public de l'État du Paraná précise que l'approbation du plan directeur par la loi est exigée afin qu'il acquière un effet contraignant, non seulement pour le pouvoir exécutif, mais aussi pour les particuliers⁵⁰⁰. L'approbation du plan par la loi est une condition imposée par le principe de légalité, qui régit l'administration publique, surtout parce que le plan directeur impose des limites au droit de propriété. José Afonso da Silva s'interroge aussi sur la différenciation entre le plan et la loi qui l'approuve et sur leurs effets. Toutefois, il considère que le plan intègre le contenu de la loi et qu'ils composent ensemble une « unité législative »⁵⁰¹. L'importance de l'approbation du plan directeur par la loi est soulignée également par Hely Lopes Meirelles, pour qui cette loi doit être supérieure aux autres, afin de donner de la

⁴⁹⁹ La jurisprudence existante, qui sera analysée, est antérieure à l'approbation du Statut de la métropole.

⁵⁰⁰ MPPR. *Ordenamento Territorial e Planejamento Urbano*. Disponible sur : « <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33> ». Accès le 25 jan. 2019.

⁵⁰¹ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 96.

prééminence et plus de stabilité aux règles et directives de la planification. Il conseille ainsi la prévision d'un quorum qualifié pour l'approbation du plan directeur⁵⁰².

Afin de clarifier la nature juridique du plan et de la loi qui l'institue, on doit tenir compte de la distinction existant entre « loi au sens formel » et « loi au sens matériel ». La première notion désigne toutes les normes issues de la procédure législative prévue par la Constitution, tandis que la loi au sens matériel comprend une règle de caractère général et abstrait qui discipline les relations juridiques. Selon Victor Pinto, le Statut de la ville a défini l'acte juridique par lequel le plan est approuvé comme une loi au sens formel, mais en raison de l'absence de généralité et d'abstraction, il ne s'agit pas d'une loi au sens matériel⁵⁰³.

En somme, comme les plans d'urbanisme n'ont pas un caractère général et abstrait, ils ne sont pas loi au sens matériel, mais ils détiennent force de loi en raison de leur approbation par une loi formelle. La spécificité de la procédure d'élaboration des plans d'urbanisme – initiative du pouvoir exécutif ; nécessité de support technique ; participation de la société civile ; réalisation de réunions publiques – a des effets sur le régime juridique des plans et des lois d'approbation. Ainsi, on n'applique pas à ces lois la règle selon laquelle une loi postérieure spéciale déroge aux dispositions contraires d'une loi générale antérieure. En réalité, en raison de la hiérarchie établie entre les documents d'urbanisme, les lois et les documents spécifiques doivent être compatibles avec le plan directeur, sous peine d'illégalité⁵⁰⁴. Ainsi, par exemple, la loi de zonage – loi municipale – doit être en conformité avec les dispositions du plan directeur, même si elle est spécifique et postérieure à lui.

Une autre conséquence très importante de ce régime spécifique des plans d'urbanisme est que l'action du pouvoir législatif est limitée : soit il approuve le plan, soit il le rejette. Autrement dit, le pouvoir de la Chambre est similaire à celui d'un aval. Ces conclusions sont partagées par Victor Pinto, qui souligne que le pouvoir législatif ne peut modifier que la loi qui institue le plan, mais pas le contenu du plan. Et selon lui, même ces modifications ne peuvent être que de rédaction ou de forme, car « n'importe quelle proposition de modification du contenu exige, certainement, une discussion

⁵⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 552.

⁵⁰³ PINTO, Victor Carvalho. *Regime jurídico do plano diretor*, 2005, p. 17. Disponible sur : « <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150> ». Accès le 28 jan. 2019.

⁵⁰⁴ MPPR. *Ordenamento Territorial e Planejamento Urbano*. Disponible sur : « <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33> ». Accès le 15 juin 2018.

préalable avec la population et les associations représentatives des divers segments de la communauté »⁵⁰⁵. Cette conclusion est essentielle pour assurer que tous les efforts faits pour l'élaboration du plan – les réunions, les études, la participation de la société civile – ne soient pas détournés.

La jurisprudence du Tribunal de justice de l'État de São Paulo a confirmé ces raisonnements lors du jugement de l'Action directe en inconstitutionnalité n° 142.426-0/0-00, déposée par le maire de la commune de Lençóis Paulista contre la loi qui a approuvé le plan directeur après des amendements d'initiative parlementaire. L'arrêt du 6 juin 2007 établit que l'approbation du plan directeur relève de la compétence de la Chambre municipale, mais qu'elle ne peut le modifier, notamment quand la participation sociale n'est pas assurée sur la modification proposée. La loi attaquée est déclarée inconstitutionnelle⁵⁰⁶.

Ces limites imposées à l'action du pouvoir législatif, issues de la particularité de la loi d'approbation des plans d'urbanisme, ne sont pas restreintes à la procédure d'élaboration des plans. Diógenes Gasparini, dans une étude approfondie sur les aspects juridiques du plan directeur, rappelle que le principe du parallélisme s'applique aux plans directeurs et, par conséquent, la modification du plan doit suivre la même procédure prévue par son élaboration⁵⁰⁷. De ce fait, le pouvoir législatif municipal ne détient pas l'initiative législative pour modifier les dispositions du plan directeur.

Après ces précisions sur le régime juridique du plan directeur et sur la nature de la loi qui l'approuve, il est possible de faire une analogie avec les dispositions du Statut de la métropole sur le plan de développement urbain intégré. D'abord, on doit distinguer le PDUI de la loi qui l'institue, conclusion aussi partagée par Marcela Santos⁵⁰⁸. Ensuite, il faut prendre en compte que l'élaboration du plan est attribuée aux représentants de l'État et des communes (selon la mise à jour du Statut par la loi n° 13.683) et que le plan doit être approuvé par l'instance délibérative de l'aire métropolitaine. Enfin, le pouvoir législatif de l'État ne détient que la compétence pour l'approbation de la loi qui institue le PDUI, sans pouvoir faire des amendements qui modifient le contenu du plan tel qu'il a été approuvé par l'instance délibérative.

⁵⁰⁵ GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 1, n. 1, p. 91-125, 2004, p. 102.

⁵⁰⁶ TRIBUNAL DE JUSTICE DE SÃO PAULO. Action directe en inconstitutionnalité n° 142.426-0/0-00. Arrêt du 06 juin 2007.

⁵⁰⁷ GASPARINI, Diógenes. *Art. cit.*, p. 95.

⁵⁰⁸ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 101.

La procédure d'élaboration définie par le Statut de la métropole et le caractère de la loi qui institue le PDUI représentent de grandes innovations par rapport au régime métropolitain en vigueur avant la Constitution de 1988. Ces changements sont tout à fait cohérents avec le nouveau rôle des aires métropolitaines et les nouvelles relations existantes entre les entités fédérées. L'élaboration du PDUI est conçue de façon à encourager la participation et l'engagement des pouvoirs locaux, tout en assurant force de loi au plan et la prééminence de la gouvernance interfédérative dans la définition et le contrôle de la planification métropolitaine. Le régime du plan éclairci, il faut se pencher sur la constitutionnalité de la prévision légale de son approbation par la loi de l'État.

La constitutionnalité de l'approbation du PDUI par une loi de l'État

La prévision légale d'approbation du PDUI par la loi de l'État suscite des doutes sur le respect de l'autonomie municipale. La loi qui a créé l'aire métropolitaine de Rio de Janeiro – loi complémentaire n° 87/1997 – prévoyait une exigence similaire, qui a été remise en cause par l'ADI n° 1842. L'article 5 de cette loi établissait les compétences du Conseil délibératif de l'aire métropolitaine. Une de ces compétences était : « d'élaborer le plan directeur métropolitain, à soumettre à l'Assemblée législative, qui contiendra les directives de la planification intégrée du développement économique et social »⁵⁰⁹. En analysant sa constitutionnalité, le Ministre Nelson Jobim a considéré que la soumission du plan métropolitain à l'Assemblée législative de l'État de Rio de Janeiro est inconstitutionnelle. Selon lui, « soumettre les décisions des communes à l'Assemblée législative de l'État constitue une usurpation de l'autonomie municipale »⁵¹⁰. Ce raisonnement a été accueilli par les autres Ministres de la Cour suprême, laquelle a déclaré l'inconstitutionnalité de l'expression « à soumettre à l'Assemblée législative » de l'article 5, I, de la loi complémentaire n° 87/1997.

En dépit de cette jurisprudence, le législateur a prévu l'approbation du PDUI par la loi de l'État-membre où se situe l'aire métropolitaine. Considérant les réflexions

⁵⁰⁹ Loi complémentaire de l'État du Rio de Janeiro n° 87/1997. Disponible sur : « [⁵¹⁰ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes, p. 128.](http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/eb26342129c7ae9203256571007be153?OpenDocument#:~:text=Lei%20Complementar&text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2087%2C%20DE,COMUM%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%82ANCIAS.». Accès le 22 mai 2019.</p></div><div data-bbox=)

faites par la doctrine sur l'importance de la loi d'approbation du plan directeur, en raison du principe de la légalité qui régit l'administration publique brésilienne, tenter de doter les plans métropolitains de force de loi est compréhensible. Comme l'aire métropolitaine n'est pas une entité fédérée et n'a pas un pouvoir législatif propre, il n'est pas possible de lui attribuer l'édiction de cette loi. Ainsi, la solution choisie par le législateur était l'approbation par la loi de l'État, qui a une compétence législative résiduelle. On pourrait se demander s'il n'était pas possible de prévoir l'approbation du plan par la loi municipale de chaque commune qui compose l'aire métropolitaine. Toutefois, comme la compétence des communes est restreinte aux affaires d'intérêt local, et que le plan métropolitain est un instrument d'intérêt commun, cela serait inconstitutionnel. En outre, le plan dispose sur le territoire de toute l'aire métropolitaine, donc une commune n'est pas territorialement compétente pour approuver une loi qui dispose sur le territoire des communes voisines.

Si l'approbation par la loi municipale n'est pas une solution constitutionnelle, cela ne signifie pas forcément que la loi de l'État est adéquate, principalement si l'on prend en compte la jurisprudence de la Cour suprême. Comme cela a été mentionné, le fondement de la déclaration d'inconstitutionnalité dans l'ADI n° 1841 était la violation de l'autonomie municipale. De ce fait, la question qui se pose est de savoir si la prévision du Statut de la métropole est aussi inconstitutionnelle, ce qui mettrait en danger tous les plans approuvés selon ces dispositions. La réponse doit prendre en compte le caractère de cette loi et les limites imposées au pouvoir législatif, définies à partir de l'analogie avec le plan directeur.

Considérant que la loi d'approbation du plan n'est qu'une loi au sens formel, qui vise à attribuer force de loi au plan, et qu'elle sera élaborée de façon conjointe par les représentants de l'État et des communes, considérant encore que l'Assemblée législative, suivant ce raisonnement, ne peut pas faire d'amendements qui modifient le contenu du plan métropolitain, il semble que l'autonomie municipale soit préservée par cette procédure. Toutefois, le manque de clarté du Statut de la métropole sur l'étendue du pouvoir législatif de l'État peut, dans sa mise en pratique, écarter les décisions prises au sein de la gouvernance interfédérative. Prévoyant ce risque, Marcela Santos suggère la participation de membres de l'Assemblée de l'État dans l'élaboration du PDUI, afin

d'éviter les divergences ou les amendements qui défigurent le plan lors de l'approbation de la loi⁵¹¹.

Ces questions, qui au premier regard peuvent paraître éminemment théoriques, sont à l'origine des difficultés et des conflits rencontrés actuellement pour l'adéquation des aires métropolitaines aux dispositions du Statut de la métropole. Elles révèlent la fragilité juridique de la planification métropolitaine comme mécanisme d'incitation à l'engagement des pouvoirs locaux, ce qui met en péril la stratégie de relance et de renforcement des aires métropolitaines à partir de l'élaboration du PDUI.

B. Un plan stratégique au niveau métropolitain

Ces dernières années le Brésil a connu une profusion de plans exigés par la législation fédérale : le plan directeur, le plan local d'habitation d'intérêt social, le plan municipal de déchets solides, le plan de mobilité urbaine, entre autres. Le Statut de la métropole a ajouté à ce système déjà complexe un nouveau plan : le plan de développement urbain intégré. L'analyse de son contenu est fondamentale pour définir son caractère et son rôle dans la politique urbaine, ainsi que son interaction avec les autres plans. La Constitution fédérale indiquait déjà l'intégration de la planification des politiques publiques d'intérêt commun comme l'un des objectifs de l'institution des aires métropolitaines. Par conséquent, le contenu du PDUI doit favoriser un abord intersectoriel des politiques et un aménagement du territoire métropolitain de façon à assurer la mise en œuvre de l'intérêt commun.

Outre la procédure d'élaboration (§ 1), il convient d'analyser le contenu du plan pour vérifier s'il contribue aussi à la stratégie de relance des aires métropolitaines et s'il permet de mettre en pratique la gouvernance interfédérative préconisée par le Statut de la métropole. Le contenu minimal du PDUI est prévu par l'article 12, §1 de la loi n° 13089 :

Art. 12. Le plan de développement urbain intégré de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine devra considérer l'ensemble des communes qui composent l'unité territoriale urbaine et couvrir les zones urbaines et rurales.

⁵¹¹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 106.

§1 Le plan prévu au premier alinéa de cet article devra comprendre, au moins :

I - les directives par les politiques publiques d'intérêt commun, y compris des projets stratégiques et des actions prioritaires pour des investissements ;

II - le *macrozonage* de l'unité territoriale urbaine ;

III - les directives relatives à l'articulation des communes sur le morcellement, l'usage et l'occupation du sol urbain ;

IV - les directives relatives à l'articulation intersectorielle des politiques publiques liées à l'unité territoriale urbaine ;

V - la délimitation des zones avec restrictions à l'urbanisation en vue de la protection du patrimoine environnemental ou culturel, ainsi que des zones soumises à un contrôle spécial à cause du risque de catastrophes naturelles, le cas échéant ;

VI - le système d'accompagnement et de contrôle de ses dispositions ;

VII - les directives minimales pour la mise en œuvre d'une politique effective de régularisation foncière urbaine, aux termes de la loi n° 13.465 de 2017.⁵¹²

La lecture de cet article révèle encore une fois l'adoption de notions floues par le Statut de la métropole, qui laissent une grande marge à l'interprétation et à la réglementation. Leur mise en pratique par les pouvoirs locaux étant en cours et la doctrine n'ayant pas encore contribué à les préciser, il faut se pencher sur ces dispositifs afin de mieux comprendre le contenu du plan métropolitain.

Le premier alinéa précise le périmètre du PDUI : l'ensemble des communes qui composent l'aire métropolitaine, y compris leurs zones rurales. Cette précision est importante pour ne pas laisser de doute sur l'extension du plan aux zones rurales, en dépit de son nom qui ne fait référence qu'à l'« urbain ». De ce fait, le PDUI doit s'occuper de l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain, celui-ci fixé par la loi complémentaire qui institue l'aire métropolitaine.

La planification à l'échelle métropolitaine joue un rôle fondamental pour la cohésion territoriale, comme nous l'avons vu, car elle favorise l'intégration des politiques d'intérêt commun, tout en surmontant les difficultés de la fragmentation communale qui marque ces agglomérations. L'inclusion des zones rurales lors de la définition du périmètre du PDUI est aussi essentielle à cause de leurs fonctions pour la protection environnementale. En outre, comme le plan directeur dispose lui aussi sur les zones rurales⁵¹³, il s'avère fondamental que le PDUI recouvre ces zones, pour ne pas laisser une partie considérable du territoire métropolitain sous la seule réglementation communale, ce qui pourrait porter atteinte à l'intérêt commun.

⁵¹² Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁵¹³ Article 39, §2 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

L'article 12, §1, I prévoit que le plan fixe des directives par les politiques publiques d'intérêt commun. Il faut rappeler que la définition des politiques publiques d'intérêt commun est faite par la loi complémentaire de l'État-membre lors de la création de l'aire métropolitaine. Le Statut de la métropole ne présente pas une liste prédéfinie de ces politiques, mais seulement une notion générale à réglementer selon les besoins et les spécificités locales. En tout état de cause, cet alinéa (« *inciso* » en portugais) est remarquable car il prévoit que ces directives comprennent des projets stratégiques et d'actions prioritaires pour des investissements, ce qui concrétise davantage les dispositions du plan. Autrement dit, le PDUI ne doit pas être une « lettre d'intentions » : il doit orienter les actions sur le territoire métropolitain, établissant les priorités et les projets les plus adaptés à mettre en œuvre pour l'intérêt commun. À l'image du SCoT français, tout au moins dans sa version idéale, il a un caractère plus stratégique que prescriptif.

La prévision d'un *macrozonage* (*inciso* II) est l'élément du PDUI qui a suscité le plus de commentaires de la doctrine et des acteurs publics. Salué pour l'avancement qu'il représente sur la portée du plan, sa mise en pratique suppose de surmonter de nombreux doutes, notamment sur son degré de précision. Le *macrozonage* et son rapport avec le zonage, outil typiquement communal, seront analysés dans la prochaine section, mais il faut déjà évoquer son importance pour la stratégie de relance des aires métropolitaines et de renforcement de la politique urbaine métropolitaine. Sans aucun doute, c'est un élément indispensable à l'intégration des politiques publiques d'intérêt commun et à la cohésion territoriale et il renforce le rôle du PDUI comme instrument de base de la politique métropolitaine.

L'importance du *macrozonage* est assurée par la prévision de directives relatives à l'articulation des communes sur le morcellement, l'usage et l'occupation du sol urbain (*inciso* III). Ce faisant, le Statut de la métropole impose aux communes métropolitaines une concertation pour donner de la cohérence à leur politique d'usage du sol, autrement dit pour garantir la cohésion territoriale. Le pouvoir de déterminer l'usage du sol a des conséquences considérables sur le territoire métropolitain et sur les politiques sectorielles. Il est essentiel pour assurer la préservation des ressources naturelles, contrôler l'étalement urbain et distribuer les charges de l'urbanisation. Par exemple, la création d'une zone industrielle par une commune peut affecter directement l'usage du sol dans la commune voisine, d'où l'importance pour le PDUI d'établir des directives pour leur articulation. Cette question est devenue encore plus importante

depuis 1988, car le renforcement de l'autonomie municipale a déclenché l'utilisation de la compétence sur le contrôle du sol urbain pour promouvoir des « guerres urbanistiques » entre quelques communes, flexibilisant des règles d'urbanisme pour attirer les investissements.

Dans leurs commentaires sur ce dispositif, Saleme et Carriço soulignent son caractère innovant et son importance pour la « défense de l'équilibre spatial, dans la mesure où la politique urbaine développée par les communes qui intègrent l'aire métropolitaine affecte fortement la dynamique urbaine et la configuration de l'espace régional. »⁵¹⁴. Toutefois, ils avertissent que sa faible portée juridique risque de réduire son efficacité, qui dépendra, dans une large mesure, du contrôle social et de la surveillance par les organes compétents, comme la Chambre municipale et le Ministère public⁵¹⁵.

D'après Julia Franzoni et Thiago Hoshino, l'aménagement du territoire est une politique publique d'intérêt commun par excellence, car c'est la planification du territoire de façon coopérative et coordonnée qui peut garantir un minimum d'efficacité à la citoyenneté métropolitaine⁵¹⁶. L'usage du sol urbain était déjà considéré comme une question d'intérêt commun depuis le régime métropolitain datant de la loi complémentaire n° 14/1973⁵¹⁷. En outre, avant même l'approbation du Statut de la métropole, les aires métropolitaines qui essayaient de mettre en œuvre l'article 25, §3 de la Constitution fédérale ont développé des expériences dans ce domaine, comme le montre l'étude publiée en 2014 par IPEA⁵¹⁸.

Toutefois, il convient de préciser que le Statut de la métropole impose l'adoption des directives d'articulation des règles d'usage du sol par le PDUI, mais les règles elles-mêmes demeurent une attribution des communes, prévue par l'article 30, VIII de la Constitution fédérale⁵¹⁹. L'autonomie municipale est protégée par cette

⁵¹⁴ SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Comentários ao Estatuto da Metrópole*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018, p. 89.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 90.

⁵¹⁶ FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.

⁵¹⁷ Article 5, inciso III de la loi complémentaire n° 14/1973. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm ». Accès le 13 juin 2019.

⁵¹⁸ COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras*: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014.

⁵¹⁹ « Article 30. Il relève de la compétence des communes : [...] VIII - de promouvoir, en tant que de besoin, l'aménagement adéquat du territoire, au moyen de la planification et du contrôle de l'usage, du morcellement et de l'occupation du sol urbain. ». Constitution de la République fédérative du Brésil.

limitation, qui donne des indices sur le caractère du plan métropolitain : il ne s'agit pas d'une planification réglementaire.

Dans le même sens, l'établissement de directives pour l'articulation intersectorielle des politiques publiques d'intérêt commun est prévu par la loi (*inciso IV*), qui établit la possibilité d'établissement de plans sectoriels, comme on le verra par la suite. De toute façon, le PDUI – qui n'est pas un plan sectoriel – doit se prononcer sur l'articulation de toutes les politiques d'intérêt commun. Son objectif est l'intégration de ces politiques non seulement dans le territoire d'une aire métropolitaine, mais aussi entre elles-mêmes.

Dans la mesure où les politiques traditionnellement considérées comme d'intérêt commun – le transport, l'assainissement, la protection environnementale – sont interdépendantes, cette exigence peut contribuer à leur mise en œuvre, ainsi qu'à l'efficacité du droit au logement dans les métropoles. Dans le cadre général de la multiplication des plans, déjà mentionnée, cette exigence est une avancée, car elle incite à la cohérence et à la cohésion entre les différentes politiques et législations, renforçant le caractère stratégique du PDUI. Bien qu'indispensable, on ne peut pas négliger la difficulté de la mise en œuvre de cette articulation des politiques sectorielles.

Le Statut de la métropole attribue encore au plan de développement urbain intégré un rôle stratégique en matière de protection environnementale et culturelle, à partir de la délimitation des zones où l'urbanisation est restreinte, ainsi que des zones soumises à un contrôle spécial à cause du risque de catastrophes naturelles (*inciso V*). Marcela Santos rappelle que cette démarcation suppose l'articulation des organes déjà existants, chargés de l'environnement et du patrimoine culturel, articulation qui peut suivre l'exemple des comités des bassins hydrographiques⁵²⁰.

Les effets pervers de l'expansion urbaine sur l'environnement sont notoires. L'accès aux ressources naturelles dans les grandes agglomérations urbaines devient un problème de plus en plus fréquent, comme l'a bien montré la crise d'approvisionnement en eau à São Paulo entre 2014 et 2015⁵²¹. En général, les ressources naturelles se concentrent sur les communes de la périphérie des aires métropolitaines. Cette prévision légale offre la possibilité d'un contrôle de ces ressources orientée vers l'intérêt

Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁵²⁰ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 497.

⁵²¹ FOLHA DE S. PAULO. *Crise da água*. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/crise-da-agua/> ». Accès le 10 nov. 2019.

commun, limitant l'emprise du pouvoir communal sur leur usage et leur protection. Mais comme ces limitations peuvent compromettre de façon significative le développement local, la loi prévoit, en contrepartie, la possibilité de paiement des frais par les services environnementaux assurés par une commune au bénéfice de l'aire métropolitaine (article 7, VII).

La délimitation des zones à risques par les métropoles est une exigence qui a des conséquences non négligeables sur le droit au logement. Comme nous l'avons vu précédemment, les communes sont responsables du relogement des familles résidant dans ces zones. Malheureusement, l'occupation de régions inappropriées au logement est une réalité dans de nombreuses communes, en raison du processus ségrégatif d'urbanisation. L'identification de ces zones peut contribuer au développement d'une politique de régularisation foncière et de relogement à l'échelle métropolitaine, ce qui permettrait de ne pas repousser le problème du logement d'une commune à l'autre.

En outre, la loi impose l'adoption d'un système d'accompagnement et de contrôle du plan, sans en indiquer les caractéristiques, laissant aux unités territoriales le soin de le définir. Saleme et Carriço critiquent ce manque de réglementation pour le Statut de la métropole, notamment parce qu'au Brésil, il n'existe pas de tradition pour ce type de système. Ainsi, il aurait été préférable d'en préciser les caractéristiques, afin d'assurer son efficacité⁵²². En tout état de cause, une interprétation cohérente de ce dispositif avec les directives du Statut permet de conclure, au moins, que le système d'accompagnement doit servir à la révision du PDUI (chaque dix ans) et doit impliquer la participation de la société et du Ministère public.

La loi fédérale n° 13.683/2018 a inclus un nouvel *inciso* dans le §1 de l'article 12 du Statut de la métropole : *l'inciso* VII, qui fixe comme contenu du PDUI « les directives minimales pour la mise en œuvre d'une politique effective de régularisation foncière urbaine, aux termes de la loi n° 13.465 de 2017 »⁵²³. Sans doute, ce dispositif représente-t-il un pas important pour la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles brésiliennes, car la régularisation foncière est essentielle pour assurer la sécurité de la possession, qui est un des éléments du droit au logement.

Comme nous l'avons déjà analysé, l'irrégularité foncière est un problème majeur dans les aires métropolitaines, qui concentrent la plupart des logements

⁵²² SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Op. cit.*, p. 91.

⁵²³ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

construits de façon irrégulière au Brésil. Évidemment, résoudre ce problème et assurer le droit au logement passe par la mise en œuvre d'une politique de régularisation foncière à l'échelle du problème, c'est-à-dire à l'échelle métropolitaine, sous peine de n'obtenir qu'un déplacement des cas d'irrégularité. En France, on observe également ces dernières années une forte montée en compétence des intercommunalités en matière d'habitat, y compris les métropoles, bien que l'intégration du PLH dans le PLU intercommunal, inaugurée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, reste devenue facultative⁵²⁴. Cependant, il faut prendre en compte les nombreuses critiques faites par la doctrine à la politique de régularisation foncière définie par la loi n° 13.465/2017. Cette loi, issue de la mesure provisoire n° 759/2016, a abrogé le chapitre de la loi n° 11.977/2009 qui réglementait la régularisation foncière urbaine jusqu'alors. Le nouveau cadre législatif institué est fortement critiqué car il adopte une notion stricte de la régularisation foncière, laissant de côté les aspects urbanistiques, sociaux et environnementaux⁵²⁵. En outre, cette loi impose des critères similaires à la régularisation des aires détenues par les plus pauvres pour leur logement (« régularisation d'intérêt social ») et celles détenues par ceux qui veulent faire de la spéculation immobilière (« régularisation d'intérêt spécifique »). Autrement dit, la nouvelle réglementation favorise la régularisation de caractère purement économique, mettant à l'écart la fonction sociale de la propriété⁵²⁶. La constitutionnalité des changements promus par la loi n° 13.465/2017 dans la réglementation de la régularisation foncière a été questionnée par trois actions directes d'inconstitutionnalité, proposées par différentes institutions (ADI n° 5771, 5787 et 5883), qui attendent une décision du Tribunal fédéral suprême⁵²⁷.

Même si l'actuelle réglementation de la régularisation foncière est discutable, la détermination d'affronter l'irrégularité foncière à l'échelle métropolitaine est une initiative louable et bienvenue. Elle est compatible avec l'idée que le PDUI est un plan

⁵²⁴ DELPECH, Claire. *Politiques locales de l'habitat : communautés et métropoles au centre du jeu*. Disponible sur : « <https://politiquedulogement.com/2017/09/politiques-locales-de-lhabitat-communaut-es-et-metropoles-au-centre-du-jeu/> ». Accès le 07 sep. 2020.

⁵²⁵ CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 201. *Geo UERJ*, [S.l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. Disponible sur : « <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061> ». Accès le 07 fev. 2019.

⁵²⁶ ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* *Art. cit.*, p. 168-193.

⁵²⁷ STF. *Lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo*. 2018. Disponible sur: « <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981> ». Accès le 7 fév. 2019.

qui favorise la coopération des pouvoirs locaux pour affronter les problèmes métropolitains de façon intégrée.

En conclusion, tous ces éléments qui doivent être présents dans le PDUI conduisent à le considérer comme un instrument de la planification stratégique, c'est-à-dire issu d'une procédure de planification spatiale à caractère prospectif, qui a pour objet de définir les grandes orientations sur le long terme de l'aménagement du territoire concerné⁵²⁸, même s'il est également doté d'une nature réglementaire, puisqu'il peut être opposable aux autorisations de lotissements. Les dispositions des documents de planification stratégique sont assez générales, de sorte qu'ils ne soient pas, en général, opposables directement aux demandes d'autorisation d'occupation des sols. Toutefois, ils ont un rôle majeur pour les autres documents de planification spatiale, y compris ceux de caractère réglementaire, comme le plan directeur et le zonage.

Même si le PDUI a force de loi, son contenu, tel qu'il a été défini par le Statut de la métropole, fait de lui un exemple de la planification stratégique : son rôle majeur est de donner des directives aux actions de l'aire métropolitaine et des entités concernées, assurant la mise en cohérence des sujets d'intérêt commun. Les dispositions du plan métropolitain ne peuvent donc pas être exhaustives, sous peine d'atteinte à l'autonomie municipale et à la compétence des communes en matière d'urbanisme. L'importance du PDUI découle surtout de la possibilité d'assurer la cohésion territoriale, une fois qu'il a défini les directives générales de l'aménagement du territoire métropolitain, ce qui permet d'élaborer une politique urbaine métropolitaine.

⁵²⁸ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 7 ed. Paris : Dalloz, 2015, p. 201.

Section 2. Les outils complémentaires de la planification métropolitaine

La stratégie de relance des aires métropolitaines issue du Statut de la métropole passe par l'affirmation de la gouvernance interfédérative, guidée par la planification à l'échelle métropolitaine. Celle-ci est à la base du partage des responsabilités et des actions entre les entités fédérées en ce qui concerne les politiques publiques d'intérêt commun.

En complément des directives générales de la politique métropolitaine fixées par le PDUI, le Statut de la métropole prévoit la possibilité d'une planification spécialisée (§1), à partir de l'élaboration de plans sectoriels interfédératifs (A), le plan métropolitain du logement en étant un exemple (B). De plus, il établit un mécanisme de contrôle foncier à l'échelle métropolitaine (§2) : le *macrozonage* (A), susceptible de jouer un rôle considérable dans la mise en œuvre du droit au logement à un niveau territorial pertinent (B).

§1. La planification sectorielle et la gouvernance interfédérative

Outre une planification stratégique pour l'ensemble du territoire métropolitain, le Statut de la métropole a prévu la possibilité d'élaborer des plans sectoriels interfédératifs, afin d'articuler les politiques publiques sectorielles à l'échelle métropolitaine (A). Le plan métropolitain du logement devient alors l'un de ces plans, du fait qu'il s'avère constituer une mesure envisageable pour la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles (B).

A. Plans sectoriels interfédératifs : l'articulation métropolitaine des politiques sectorielles

Le Statut de la métropole a inauguré un nouveau régime juridique des aires métropolitaines. Si d'un côté, il garde des similarités avec celui établi auparavant par la loi complémentaire n° 14/1973 (qui a créé les premières métropoles brésiliennes), de l'autre, il institue de nouveaux outils et une nouvelle gouvernance. Un des instruments

pour le développement urbain intégré créé par le Statut de la métropole est le plan sectoriel interfédératif⁵²⁹.

Cependant, à la différence du PDUI, l'adoption de ces plans n'est pas imposée par la loi, laquelle n'a pas indiqué leurs caractéristiques, ni leur contenu ou leur procédure d'élaboration. La décision d'élaborer ou non des plans sectoriels interfédératifs appartient donc aux aires métropolitaines. Ce caractère facultatif des plans sectoriels indique la faible portée juridique de cet instrument, qui pourrait favoriser la gouvernance interfédérative et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun. Toutefois, le fait d'être un plan « thématique », plus spécifique, peut faciliter l'exécution de ses dispositions. En tout état de cause, il faut essayer de préciser en quoi consiste ce plan, quel est son objet et son étendue. En l'absence de précisions législatives, le nom même du plan donne quelques indications sur sa délimitation.

La nature du plan sectoriel interfédératif

Un « plan sectoriel interfédératif » ne peut être qu'un instrument de planification thématique, qui traite d'une politique sectorielle spécifique et qui concerne non seulement une entité fédérée, mais plusieurs. Comme, dans ce cas, il est appliqué aux aires métropolitaines, il doit impliquer toutes les entités qui les composent. Autrement dit, il s'agit d'un plan concernant l'ensemble des communes métropolitaines et l'État concerné, qui vise à établir les directives d'une politique publique spécifique. Par exemple, ce peut être un plan sur l'assainissement ou sur le logement social.

Le Statut de la métropole ne fait référence aux « plans sectoriels interfédératifs » que deux fois : à l'article 9, en les présentant comme l'un des instruments du développement urbain intégré ; et à l'article 10, §1, comme pouvant être formulés pour les politiques publiques destinées aux aires métropolitaines, tout en respectant les directives du PDUI⁵³⁰.

Ainsi, la loi ne laisse aucun doute sur le rapport existant entre les plans : le plan sectoriel interfédératif doit être compatible avec le PDUI. Il a une fonction complémentaire, devant spécifier et réaliser les directives générales fixées par le PDUI pour la politique sectorielle visée. Ce rapport entre les plans métropolitains s'avère

⁵²⁹ Article 9, *inciso* II de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁵³⁰ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

fondamental pour garantir la cohérence de la politique métropolitaine. Toutefois, Santos souligne la difficulté de rendre compatible le contenu des plans sectoriels avec celui du PDUI, car ceux-là sont plus spécifiques et en principe élaborés par des acteurs plus spécialisés, tandis que le PDUI est plus général et présente un point de vue intégré du territoire⁵³¹.

En tout cas, la mise en œuvre d'une politique sectorielle de façon coordonnée entre les diverses communes qui intègrent une aire métropolitaine doit passer par la planification. Comme le PDUI a un caractère plus stratégique, en définissant les directives générales de la politique métropolitaine, l'élaboration d'un plan sectoriel à l'échelle métropolitaine assume un rôle majeur pour la mise en pratique des politiques publiques sectorielles d'intérêt commun. Ce plan peut définir les actions prioritaires à développer, les instruments qui seront utilisés pour mettre en œuvre la politique, le rôle de chaque entité fédérée et de chaque organe concerné dans la mise en œuvre de la politique. En outre, il est essentiel pour assurer l'efficacité et la cohérence de la politique sectorielle sur le territoire métropolitain.

Si la prévision de ces plans est une innovation par rapport au régime métropolitain, elle n'est pas une nouveauté dans l'ordre juridique brésilien. La loi fédérale n° 12.305/2012, qui institue la Politique nationale de déchets solides, prévoit les plans de déchets solides des aires métropolitaines (article 14, III) et impose comme contenu minimum des plans des États, les directives pour la planification et la gestion des déchets solides des aires métropolitaines (article 17, IX)⁵³². De plus, les autres lois qui réglementent des politiques sectorielles prennent en compte l'échelle métropolitaine, ce qui renforce l'importance de l'élaboration des plans sectoriels interfédératifs par les aires métropolitaines⁵³³. Par exemple, la question métropolitaine est abordée par la loi fédérale n° 12.587/2012, qui institue les directives de la Politique nationale de mobilité urbaine⁵³⁴, ainsi que par la loi n° 11.445/2007, qui établit les directives nationales pour l'assainissement⁵³⁵. Marcela Santos souligne encore que, indépendamment de l'institutionnalisation des aires métropolitaines, diverses expériences de gestion des

⁵³¹ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 486.

⁵³² Loi fédérale n° 12.305/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm ». Accès le 13 juin 2019.

⁵³³ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 485-486.

⁵³⁴ Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

⁵³⁵ Loi fédérale n° 11.445/2007. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm ». Accès le 17 oct. 2019.

politiques publiques qui dépassaient les limites communales ont été mises en œuvre par la création d'organes sectoriels, notamment dans le domaine du transport urbain, du logement, de l'assainissement et de l'environnement⁵³⁶.

Lors de la création d'une aire métropolitaine, la loi doit définir quelles sont les politiques publiques d'intérêt commun qui seront à la charge de la gouvernance interfédérative. Ensuite, selon le Statut de la métropole, le PDUI fixe les directives générales de toutes ces politiques. Puis, pour sa mise en pratique, il convient de coordonner et d'organiser l'action des entités concernées dans chaque domaine. Cela signifie que, idéalement, on doit élaborer un plan sectoriel interfédératif pour chacune des politiques publiques d'intérêt commun. Évidemment, cela n'est pas une règle, car la loi ne l'a pas imposé, ce qui est regrettable. Toutefois, il s'agit d'un important moyen pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques.

Comme la plupart des politiques d'intérêt commun sont, à l'origine, une politique de compétence partagée entre les entités fédérées, s'il n'y a pas de plan sectoriel, mais uniquement des directives générales, rien n'empêche que chaque entité prenne les mesures qu'elle considère plus adéquates, mais qui ne correspondent pas forcément à l'intérêt commun. Autrement dit, l'élaboration d'un plan sectoriel, spécifiant le rôle de chaque entité et les outils qui seront employés pour mettre en œuvre une politique s'avère fondamentale pour assurer la prévalence de l'intérêt commun sur l'intérêt local, qui est un des principes de la gouvernance interfédérative⁵³⁷.

Le rapport avec les plans communaux

Le Statut de la métropole ne contient aucune disposition sur le rapport entre le plan sectoriel interfédératif et la législation et les plans communaux. Cependant, ce rapport se comprend à partir de l'analyse de la gouvernance métropolitaine. Les plans sectoriels correspondent à la réglementation des politiques publiques d'intérêt commun, qui passent à la charge de la gouvernance interfédérative une fois instituée l'aire métropolitaine. En conséquence, les communes doivent respecter les dispositions de ces plans et mettre en compatibilité leur législation et leurs plans locaux avec eux, afin d'assurer la prévalence de l'intérêt commun. Ainsi, par exemple, si le PDUI définit les directives de la politique d'assainissement de l'aire métropolitaine, qui est ensuite

⁵³⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 48.

⁵³⁷ Article 6, *inciso* I, de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/L Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

réglementée par le plan sectoriel interfédératif, chaque commune doit prendre les mesures pour assurer la mise en œuvre de ce plan. Ce faisant, il est possible qu'il y ait des conséquences sur la législation communale existante sur ce sujet, qui ne peut pas contrarier les dispositions du plan métropolitain d'assainissement.

L'élaboration des plans sectoriels interfédératifs

Il reste à savoir qui doit élaborer ces plans sectoriels interfédératifs. Comme la loi ne le spécifie pas, il y a deux possibilités : soit le plan est élaboré par les structures de gouvernance interfédérative, comme l'instance collégiale ou l'instance exécutive, soit cette compétence peut être déléguée à un organe ou une entité, notamment à celui ou à celle qui est responsable pour mettre en œuvre la politique sectorielle concernée. Dans le premier cas, en raison du caractère spécifique et technique de ce plan, il est souhaitable que son élaboration compte avec l'aide des agents qualifiés, ainsi qu'avec la participation de représentants de toutes les entités concernées, afin d'assurer la légitimité politique du plan. Dans le second cas, la délégation de cette compétence doit être d'abord discutée au sein de la gouvernance interfédérative et, ensuite, le délégué pourra élaborer le plan. Si on prend l'exemple du transport en commun, la création d'une personne morale chargée de sa gestion au niveau métropolitain n'est pas rare. Ainsi, parmi les compétences qui lui sont déléguées, l'aire métropolitaine peut inclure celle d'élaborer un plan sectoriel interfédératif pour régler le transport en commun sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Pour conclure, la prévision de création des plans sectoriels interfédératifs est louable, car ils peuvent jouer un rôle considérable pour la mise en pratique des politiques d'intérêt commun et pour la coordination des acteurs politiques impliqués. Malgré son importance pour la cohérence des politiques sur le territoire métropolitain, le Statut de la métropole ne lui a pas assuré force de loi et il a laissé discrétionnaire son élaboration, ce qui peut compromettre son utilisation et son efficacité, étant pris en otage dans les conflits politiques entre les entités qui intègrent l'aire métropolitaine.

B. Le plan métropolitain du logement

Les aires métropolitaines sont instituées afin de permettre l'intégration de la planification, de la gestion et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun.

En 2013, lors du jugement de l'ADI n° 1842, le Tribunal fédéral suprême a contribué à définir ces politiques en précisant qu'elles correspondent aux missions et services publics qui concernent plus d'une commune, ainsi que ceux qui, limités au territoire d'une commune, sont dépendants, concurrents, confluents ou intégrés aux missions publiques et aux services supra communaux⁵³⁸. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette notion a été reprise, en 2015, par le Statut de la métropole, qui définit les politiques publiques d'intérêt commun comme des « politiques publiques ou actions qui y sont insérées dont la réalisation par une commune, de façon isolée, est impraticable ou cause un impact dans les communes limitrophes »⁵³⁹.

En prenant en considération cette notion, on peut en conclure que la politique du logement est une politique d'intérêt commun, notamment en raison de l'impact considérable de sa mise en œuvre sur les communes voisines. Sur ce point, le Brésil n'a rien d'original. La dimension transcommunale de la politique du logement se retrouve dans toutes les grandes agglomérations. Par exemple, le législateur français l'a bien compris depuis 1983, quand les programmes locaux d'habitat (PLH) ont été créés par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983⁵⁴⁰.

Comme nous l'avons démontré auparavant, la politique du logement est directement liée à l'étalement urbain et aux dynamiques d'interaction entre les communes métropolitaines. La définition des zones résidentielles, l'approbation de la construction de lotissements, l'existence d'aires réservées aux logements sociaux et la promotion de la régularisation foncière sont autant d'actions qui composent la politique communale du logement et peuvent avoir un impact sur la configuration de l'espace métropolitain et, par conséquent, sur les communes limitrophes

Le consentement préalable de l'autorité métropolitaine pour la création de lotissements

Dans cet esprit, depuis 1979, l'approbation de la création de lotissements dans les aires métropolitaines dépend du consentement préalable de l'autorité

⁵³⁸ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes, p. 2.

⁵³⁹ Article 2, *inciso* II, de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/LLei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁵⁴⁰ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Op. cit.*, p. 176.

métropolitaine⁵⁴¹. La loi n° 6.766/1979 est, en effet, la première loi fédérale portant sur le morcellement du sol, résultant des débats qui ont commencé dans les années 1930 et se sont intensifiés pendant les années 60 et 70, époque de l'explosion de l'urbanisation au Brésil. La première question à laquelle dut faire face le législateur à propos des lotissements était celle de la sécurité juridique des acquéreurs des lots, ce qui a été réglementé par le Décret-loi n° 38/1937. Toutefois, les aspects urbanistiques et les exigences en termes d'infrastructures des lotissements ne seront réglementés que par la loi de 1979.

Dans sa thèse portant sur l'élaboration de la loi n° 6.766/1979, dite loi du morcellement du sol urbain, Gisela Leonelli reprend les discussions qui ont préparé le terrain en vue de réglementer le contrôle et l'usage du sol urbain, ainsi que les inquiétudes des juristes et des politiques sur ce sujet. L'importance de cette réglementation était directement liée à l'accélération de l'urbanisation et à la difficulté, pour les communes, à contrôler la création de lotissements et, par conséquent, l'étalement urbain. L'absence de directives générales imposées aux bâtisseurs et la faiblesse du pouvoir local, notamment en raison des doutes sur sa compétence pour imposer des limites à la propriété privée, exigeaient l'intervention du pouvoir législatif national⁵⁴².

En dépit de l'urgence de ce sujet, il n'était pas considéré comme prioritaire dans l'agenda politique national. Toutefois, l'expansion de grandes agglomérations urbaines, telles que São Paulo et Rio de Janeiro, fondées sur des lotissements irréguliers, a imposé que l'on affronte ce problème. D'après G. Leonelli, la création des premières aires métropolitaines, en 1973, a changé le scénario politique. Afin d'accompagner la mise en œuvre des métropoles récemment créées, le gouvernement fédéral institua, en 1974, la Commission nationale des aires métropolitaines et politique

⁵⁴¹ « Article 13. Il reviendra aux États l'examen et le consentement préalable pour l'approbation, par les communes, des lotissements et des démembrements dans les conditions suivantes :

I – quand ils sont situés dans les aires d'intérêt spécial, telles que les aires de protection aux sources d'eaux ou au patrimoine culturel, historique, paysagé et archéologique ;

II – quand le lotissement ou le démembrement est situé dans une aire limitrophe de la commune ou qui appartient à plus d'une commune, ainsi que dans les aires métropolitaines ou les agglomérations urbaines, définies par la loi ;

III – quand le lotissement couvre une superficie supérieure à 1.000.000 m².

Paragraphe unique : Dans le cas de lotissement ou de démembrement situé dans une aire de commune qui intègre une aire métropolitaine, l'examen et le consentement préalable à l'approbation relèveraient de l'autorité métropolitaine. » Loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

⁵⁴² LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *Op. cit.*

urbaine (CNPU), qui a relancé les études à propos de la création d'une loi fédérale sur les lotissements urbains⁵⁴³. L'approche de la discussion sur l'urbanisation en a été modifiée : désormais, elle est réalisée à partir des métropoles.

Dans ce nouveau contexte, la loi approuvée prévoit la participation des États au processus d'approbation, par les communes, des lotissements dans les aires métropolitaines. L'État-membre, représenté par l'autorité métropolitaine, doit examiner les projets de lotissements dans les communes métropolitaines. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant un transfert de la compétence des communes pour l'approbation des lotissements vers l'État, mais seulement que celui-ci doit donner son consentement préalable en vue de l'approbation⁵⁴⁴.

Cette exigence législative constitue le premier pas vers une approche métropolitaine de la politique du logement, nécessaire pour assurer la cohésion territoriale et contrôler l'expansion des métropoles. Il convient néanmoins de constater que cette loi est arrivée tardivement, alors que les grandes agglomérations étaient déjà en construction, sans qu'existent une planification et un contrôle effectifs. En outre, on peut douter de l'efficacité de cette planification car les lotissements irréguliers ont continué à se développer, ce y compris après la promulgation de cette loi, qui a qualifié de crime contre l'administration publique la réalisation de lotissements sans autorisation⁵⁴⁵.

En tout état de cause, l'implication des autorités métropolitaines (qui, à l'époque de l'approbation de cette loi, étaient subordonnées aux États) dans cette procédure renforce l'importance d'un développement de la politique du logement à l'échelle métropolitaine et la nécessité de la planification métropolitaine, y compris de celle liée à la politique du logement, afin d'assurer la coordination des acteurs locaux et la cohésion du territoire métropolitain.

En ce sens, le logement est défini par la plupart des aires métropolitaines comme l'une des politiques publiques d'intérêt commun. Les plans de développement urbain intégrés approuvés sous l'égide du Statut de la métropole – tels que ceux de São Paulo, Cuiabá et Vitória – définissent les directives générales de cette politique à

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 143.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 177.

⁵⁴⁵ Article 50 de la loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

l'échelle métropolitaine et prévoient l'élaboration de plans interfédératifs de logement social.

La réalité des aires métropolitaines brésiliennes révèle que l'absence d'une politique du logement à l'échelle métropolitaine a contribué à l'étalement urbain, à l'expansion des périphéries, à l'irrégularité foncière et à la précarité des conditions de logement des plus pauvres. Les villes-dortoirs, dont le nombre n'est pas négligeable, rencontrent de nombreuses difficultés pour fournir les services les plus élémentaires à leurs habitants, notamment en raison de la pénurie des ressources. La richesse, les services, les emplois, les opportunités se concentrent généralement dans la commune centre de la métropole. Les autres communes subissent le passif social. Afin de faire face à cette réalité et de stopper la migration des habitants en quête d'un logement abordable ici ou là dans l'aire métropolitaine, tous les acteurs politiques métropolitains doivent être mobilisés.

La loi fédérale n° 11.124/2005 et les plans locaux d'habitation d'intérêt social

La question du logement dans les communes qui composent les aires métropolitaines ne peut être résolue que par un traitement intégré, qui rassemble et implique tous les pouvoirs communaux. C'est pourquoi le plan local d'habitation, tel qu'il a été conçu par la loi n° 11.124/2005, n'est pas un instrument suffisant pour élaborer une stratégie capable de résoudre le problème de logement dans les métropoles⁵⁴⁶. Il s'avère donc important que les aires métropolitaines se dotent d'un plan métropolitain du logement, autrement dit un plan sectoriel interfédératif concernant notamment la politique du logement d'intérêt social. Bien que la loi fédérale n° 11.124, qui a créé le Système national d'habitation d'intérêt social, ne prenne pas en compte la question métropolitaine – aucune référence n'étant faite à cette échelle par cette loi⁵⁴⁷ – elle prévoit toutefois la possibilité d'élaborer le plan régional d'habitation d'intérêt social⁵⁴⁸, le plan métropolitain pouvant être considéré comme une sous-catégorie de ce genre de plans.

⁵⁴⁶ BONDUKI, Nabil. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 37.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁴⁸ Article 14, *inciso* III, de la loi fédérale n° 11.124/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm ». Accès le 24 oct. 2019.

Etant donné que le Statut de la métropole n'a pas précisé le contenu des plans sectoriels, il s'avère important de reprendre les règles existant déjà dans ce type de plans. Selon les recommandations données aux communes par le Ministère des villes (qui était chargé de la politique du logement et du développement urbain) en vue de l'élaboration des Plans locaux d'habitation d'intérêt social (PLHIS), celui-ci doit comprendre un diagnostic du secteur du logement et un plan d'action. Ce diagnostic doit recueillir des informations sur le déficit et l'inadéquation du logement, identifier les logements précaires et relever leurs caractéristiques urbanistiques, environnementales, sociales et foncières. Il lui incombe également de prendre en compte la future demande démographique. Le plan d'action définit, quant à lui, les stratégies d'action pour résoudre les principaux problèmes relevés par le diagnostic. Il doit contenir les directives et les objectifs de la politique locale de logement, les lignes de son programme, fixer les buts à atteindre et estimer les ressources nécessaires pour les réaliser. En outre, il lui faut établir des indicateurs afin de mesurer l'efficacité de ce planning⁵⁴⁹.

Ces recommandations sont applicables aux plans métropolitains du logement, qui doivent y ajouter des études sur les actions existant déjà, dans ce domaine, au sein des communes métropolitaines, ainsi que leurs règles d'urbanisme. En outre, il s'avère fondamental que le plan établisse le rôle de chaque entité fédérée (communes et État), en indiquant les organes chargés de le mettre en œuvre, les mécanismes de coordination des actions et le mode de financement de la politique du logement.

Il convient également que le diagnostic du plan métropolitain du logement identifie les terrains susceptibles d'être mobilisés en faveur du logement social. En 2012, afin de contribuer à l'élaboration du Plan métropolitain de développement de l'habitat des aires métropolitaines de l'État de São Paulo, l'EMPLASA a fait cette étude concernant les aires métropolitaines de *Baixada Santista* et du *Littoral nord*⁵⁵⁰, car « le dimensionnement et la réserve de terrains sont stratégiques pour affronter les problèmes

⁵⁴⁹ CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. *Planos de Habitação de Interesse Social*. Disponible sur : « <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MATERIALTECNICOPHIS.pdf> ». Accès le 8 avril 2019.

⁵⁵⁰ MOTTA, Diana Meirelles da *et al.* Plano metropolitano de desenvolvimento habitacional: identificação de áreas de risco para subsidiar empreendimentos habitacionais. In: COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.) *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

de logement et sont des parties fondamentales des PLHIS »⁵⁵¹. Néanmoins, comme l'a révélé l'étude sur les PLHIS des 39 communes qui intègrent l'aire métropolitaine de São Paulo, ce type de diagnostic – assez complexe – n'est même pas réalisé par toutes les communes : seules 14 avaient traité la question foncière en vue de la construction de logements sociaux de façon adéquate, en estimant le besoin de foncier et en identifiant les terrains disponibles⁵⁵².

Il serait alors, tout du moins, envisageable d'identifier les terrains publics susceptibles d'être mobilisés pour le logement, comme l'a déterminé, en France, la loi du 18 janvier 2013⁵⁵³. Au Brésil, la cession de terrains publics afin de réduire le coût de la construction des logements n'est pas réglementée sur le plan national, mais il n'est pas rare que les communes développent des programmes de logement à partir de cette pratique⁵⁵⁴. Une réglementation et une incitation à adopter cette mesure pourraient donc générer d'importantes contributions à la mise en œuvre du droit au logement, notamment dans les zones tendues, où la cherté des terrains constitue souvent un obstacle aux politiques publiques. Une autre possibilité en faveur du logement à partir du diagnostic des terrains disponibles dans les aires desservies par l'infrastructure urbaine consiste en l'adoption, par les communes, d'une politique d'acquisition de terrains privés qui accumulent des dettes fiscales par « dation en paiement ». Cette mesure a été proposée dans le PLHIS de la commune de Diadema, dans l'aire métropolitaine de São Paulo⁵⁵⁵.

La régularisation foncière

Enfin, le Statut de la métropole prévoit que le PDUI doit contenir un minimum de directives pour la mise en œuvre d'une politique effective de régularisation foncière (article 12, §1, VII) et détermine que les plans sectoriels interfédératifs doivent être compatibles avec les dispositions du PDUI (l'article 10, §1). Le plan métropolitain du

⁵⁵¹ FONSECA, Maria de Lourdes P.; TAVARES, Helga Canedo; FERNANDES, Camila Nastari. Terra para habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013, p. 287.

⁵⁵² *Ibid.*, p. 288.

⁵⁵³ FOULQUIER, Norbert ; BROUANT, Jean-Philippe. La mobilisation du foncier public en faveur du logement. *AJDA*, 2013, p. 616.

⁵⁵⁴ Entre 2007 et 2008, 24,6% des communes brésiliennes ont mis en œuvre des programmes de logement fondés sur l'offre de terrains. ARRETCHE, Marta (coord.). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, p. 136.

⁵⁵⁵ FONSECA, Maria de Lourdes P.; TAVARES, Helga Canedo; FERNANDES, Camila Nastari. *Op. cit.*, p. 301.

logement doit ainsi jouer un rôle important pour la mise en pratique de la régularisation foncière à l'échelle métropolitaine, en identifiant les zones qui doivent être régularisées, en établissant les actions prioritaires et en organisant les acteurs politiques concernés.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Statut de la métropole ne définit pas qui est chargé de l'élaboration des plans sectoriels interfédératifs, ce qui a laissé deux possibilités : soit le plan est élaboré par les structures de la gouvernance interfédérative, soit cette compétence peut être déléguée à un organe ou à une entité, notamment à celui ou à celle qui est responsable de la mise en œuvre de la politique sectorielle concernée. Or, cette compétence doit être établie par la loi qui institue l'aire métropolitaine ou par le PDUI.

Les expériences métropolitaines en matière de logement depuis le Statut de la métropole

Étant donné que jusqu'alors aucun plan métropolitain du logement n'a été conclu, notre analyse se penchera sur la réglementation, par les aires métropolitaines, de ces plans créés ou mis à jour après l'édiction du Statut, afin de mieux comprendre sa mise en place.

A São Paulo, les chambres thématiques créées au sein de la gouvernance interfédérative sont chargées du développement des plans sectoriels. L'article 16 du projet de loi du PDUI détermine l'élaboration du Plan de développement du logement pour l'aire métropolitaine, compatible avec la gestion des ressources hydriques, de l'assainissement et de la réduction des risques. Toujours selon cet article, la Chambre thématique métropolitaine du logement doit exercer son rôle d'articulation, de discussion et d'assistance technique pour le développement de ce plan⁵⁵⁶.

Le PDUI de l'aire métropolitaine de Vitória⁵⁵⁷ prévoit aussi l'élaboration d'un plan métropolitain du logement, mais il ne définit pas son responsable. Selon l'article 6, §2 de ce plan, les programmes et actions prioritaires du PDUI composeront un plan d'action, qui devra être approuvé par l'instance exécutive de l'aire métropolitaine. C'est

⁵⁵⁶ COMITÊ EXECUTIVO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RMSP. *Minuta de Projeto de Lei*. Disponible sur : « http://multimedia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0017_minuta_de_projeto_de_lei.pdf ». Accès le 15 nov. 2019.

⁵⁵⁷ Ce PDUI a été approuvé par la loi complémentaire de l'Etat de Espírito Santo n° 872/2017.

donc probablement ce plan d'action qui définira quelle sera l'instance chargée de l'élaboration du plan métropolitain du logement et de son contenu.

Les plans sectoriels de l'aire métropolitaine du Val de Cuiabá, État de Mato Grosso, seront approuvés par le Conseil délibératif de cette aire métropolitaine, selon l'article 86 de son PDUI. Ce même article prévoit que l'AGEM – Agence de développement de l'aire métropolitaine du Val de Cuiabá⁵⁵⁸ – doit coordonner l'élaboration de ces plans, qui sera réalisée en coopération avec les communes concernées⁵⁵⁹.

L'aire métropolitaine de Belo Horizonte a créé un Comité d'habitation d'intérêt social sur proposition de son Conseil délibératif, comité qui a pour objectif de débattre de la mise en œuvre des politiques du logement social dans l'aire métropolitaine et de construire un Plan de logements sociaux pour la région, avec la participation des communes, des organes de l'État chargés du logement et de la société civile⁵⁶⁰.

En somme, la construction des plans métropolitains du logement doit impliquer les divers acteurs politiques de l'aire métropolitaine, ainsi que le personnel technique, afin d'identifier et de classer les problèmes en matière de logement et, ensuite, de définir un plan d'action coordonné pour l'ensemble du territoire métropolitain. Il faut ajouter que cet outil de planification métropolitaine s'avère important afin d'orienter les avis préalables exprimés dans la procédure d'autorisation des lotissements, ce qui a de considérables rapports avec le contrôle foncier.

§2. Le contrôle foncier au niveau métropolitain

Le *macrozonage* intègre le PDUI et constitue, en effet, un outil de mise en pratique de la planification (A), permettant le contrôle foncier au niveau métropolitain.

⁵⁵⁸ L'Agence de développement de l'aire métropolitaine du Val de Cuiabá est une personne morale qui compose l'administration publique indirecte de l'État de Mato Grosso, dotée d'une autonomie administrative et financière.

⁵⁵⁹ « Article 86. Les plans, programmes et projets sectoriels mentionnés par l'article 85 de cette loi seront élaborés sous la coordination de l'AGEM de façon conjointe avec les communes concernées et seront approuvés par le CODEM. » Loi complémentaire de l'État du Mato Grosso n° 609 du 27 décembre 2018. Disponible sur :

« <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/078d2f94c2c710b2842583710038b427?OpenDocument> ». Accès le 24 juin 2019.

⁵⁶⁰ AGÊNCIA RMBH. *Comitê de Habitação de Interesse Social*. Disponible sur : « <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/comite-de-habitacao-de-interesse-social/> ». Accès le 11 avril 2019.

En raison de ce rôle, il assume une importance majeure pour la mise en œuvre du droit au logement dans les aires soumises à la métropolisation (B).

A. *Le macrozonage : la mise en pratique de la planification*

Le *macrozonage* fait partie du contenu obligatoire des plans de développement urbain intégré, selon l'article 12, §1, II du Statut de la métropole. Toutefois, le Statut ne précise pas cette notion, se bornant à prévoir la création de « zones pour l'application partagée des instruments urbanistiques prévus par la Loi n° 10.257 [Statut de la Ville] »⁵⁶¹, qui correspondent au *macrozonage*, d'après Santos⁵⁶². Le recours à la doctrine et à la mise en pratique sont ainsi essentiels pour essayer de définir le *macrozonage* et ses limites.

Avant même l'approbation du Statut de la métropole, l'aire métropolitaine de Belo Horizonte a commencé à élaborer son *macrozonage*, conformément à son Plan directeur de développement intégré, conclu en 2010 (PDDI-RMBH). Pour ce faire, elle a d'abord organisé une Conférence métropolitaine afin de débattre avec les citoyens et les organisations civiles des directives de cet instrument (2013). Ensuite, l'Université fédérale de Minas Gerais (UFMG) a été chargée de coordonner le développement du *macrozonage* de cette aire métropolitaine (RMBH).

Le **Macrozonage** de RMBH est la nouvelle étape de la planification orientée par le PDDI. L'instrument vise à organiser les *diverses aires d'intérêt commun de la métropole* et à établir les *directives pour l'usage et l'occupation* de ces aires. Seront définies les Zones d'intérêt métropolitain – ZIMs – territoires délimités dans lesquels l'intérêt métropolitain prévaut sur le local. Seront aussi indiquées les Aires d'intérêt métropolitain – AIMS – parties du territoire orientées vers la mise en œuvre des politiques du PDDI.⁵⁶³

Cette définition du *macrozonage* explicite son rapport avec le contrôle de l'usage du sol et son importance pour la mise en pratique de la planification métropolitaine. Toutefois, il faut remarquer que le *macrozonage* n'est pas un simple zonage à l'échelle métropolitaine. Il est un instrument qui vise à orienter les politiques

⁵⁶¹ Article 9, inciso V de la loi fédérale n° 11.124/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm ». Accès le 24 oct. 2019.

⁵⁶² SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 486.

⁵⁶³ RMBH. *Macrozoneamento RMBH*. Disponible sur : « <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/> ». Accès le 25 avril 2019.

communales d'aménagement territorial, sans se substituer à elles, sous peine de se heurter à l'autonomie municipale.

Le *macrozonage* doit permettre la mise en pratique de la planification métropolitaine, en indiquant les zones où les instruments urbanistiques et les équipements d'intérêt commun doivent être mis en œuvre. En outre, il peut contribuer à la mise en cohérence des zonages communaux, afin d'assurer la cohésion territoriale de l'aire métropolitaine et le développement des projets et des actions prioritaires définis au PDUI.

Julia Franzoni considère que l'aménagement du territoire est « la fonction publique d'intérêt commun par excellence quand il s'agit d'un arrangement urbain régional »⁵⁶⁴. Il permet la juste distribution des avantages et des charges de la métropolisation sur le territoire métropolitain. Marco Aurélio Costa souligne que l'usage du sol est la fonction publique qui articule toutes les autres fonctions d'intérêt commun, en définissant les paramètres de l'usage et de l'occupation du sol urbain et, par conséquent, en réalisant la gestion de l'espace métropolitain⁵⁶⁵.

Pour Marcela Santos, les zones d'application partagée des instruments urbanistiques peuvent établir des paramètres distingués d'usage du sol, en conformité avec les directives du PDUI, afin d'encourager la création de centralités en réseau ou de contrôler l'étalement urbain, par exemple⁵⁶⁶. Cette idée figurait déjà dans l'étude réalisée en 2014 par l'IPEA sur la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun (FPIC) : « analyser la FPIC de l'usage du sol est analyser une partie fondamentale, structurante, de la production de la ville métropolitaine elle-même »⁵⁶⁷.

Le macrozonage et la compétence communale de contrôle du sol urbain

Il faut rappeler que le contrôle de l'usage du sol urbain et le zonage relèvent de la compétence des communes (article 30, VIII, CF/1988), et représentent un élément important de l'autonomie municipale. Donc, la définition du *macrozonage* doit prendre en compte cette question, ce qui n'est pas tout à fait un nouveau problème.

⁵⁶⁴ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 35.

⁵⁶⁵ COSTA, Marco Aurélio. *Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado*. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014, p. 209.

⁵⁶⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole*, p. 486.

⁵⁶⁷ COSTA, Marco Aurélio. *Op. cit.*, p. 210.

En 1970, Adilson Dallari, professeur de Droit administratif brésilien réputé, a publié un article intitulé « L'usage du sol métropolitain », où il soulignait l'importance de considérer l'usage du sol comme « service d'intérêt métropolitain » et non comme « service d'intérêt communal ». D'après lui, les entités métropolitaines – qui n'étaient pas encore instituées – devraient élaborer des plans de développement intégré, ce qui devrait inclure « la planification physico-territoriale, où s'insère la réglementation de l'usage du sol métropolitain, qui, [selon lui], est la base de tout le système »⁵⁶⁸. Mais il pointait déjà le problème du conflit de compétences, étant donné que le zonage et le contrôle du sol étaient considérés comme des compétences communales. Selon Dallari, la défense intransigeante de cette compétence par les communes cachait, en réalité, leur inquiétude financière : « les communes luttent pour éviter que l'usage de leur sol soit fait par une autre unité de gouvernement, car cela peut causer une réduction de ses recettes fiscales »⁵⁶⁹. Il arrive à cette conclusion après avoir rappelé que la plupart des communes n'avaient pas de règles de zonage et ne s'en souciaient pas.

La loi complémentaire n° 14/1973, qui a créé les premières aires métropolitaines au Brésil, a repris les conclusions proposées par Dallari et a défini l'usage du sol métropolitain comme « service d'intérêt métropolitain »⁵⁷⁰. Ensuite, en 1979 intervient la publication de la loi fédérale n° 6766, sur le morcellement du sol urbain, qui souligne le rôle de l'autorité métropolitaine dans cette matière en déterminant qu'elle donne son avis préalable aux projets de lotissements⁵⁷¹.

Néanmoins, même si l'ordre juridique a évolué dans le sens de la reconnaissance d'une échelle métropolitaine du contrôle foncier, les problèmes ne sont toujours pas résolus, notamment en ce qui concerne les limites du pouvoir de réglementation de l'aire métropolitaine, autrement dit, le niveau de détail auquel elle peut arriver. En analysant l'expérience pionnière de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte, T. Aragão met en évidence le fait que le *macrozonage* qui y est établi a fixé des paramètres urbanistiques pour les zones d'intérêt métropolitain, avec des marges flexibles, afin que les communes puissent disposer d'une certaine marge de manœuvre

⁵⁶⁸ DALLARI, Adilson de Abreu. O uso do solo metropolitano. *Revista de Direito Público*, ano 4, v. 14, p. 285-291, out-dez 1970, p. 287.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 288.

⁵⁷⁰ Article 5, *inciso* III de la loi complémentaire n° 14/1973. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm ». Accès le 13 juin 2019.

⁵⁷¹ Article 13, paragraphe unique de la loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

pour réviser leurs plans directeurs. Malgré cette précaution, elle craint que l'établissement de ces paramètres puisse être judiciairement remis en cause, en raison d'un possible conflit de compétences, car la législation sur l'usage du sol urbain relève de la compétence des communes⁵⁷².

Marcela Santos considère que l'article 12, §1, II du Statut de la métropole⁵⁷³ a contribué à résoudre cette controverse, car « le *macrozonage* doit être utilisé comme base spatiale pour les autres instruments du PDUI »⁵⁷⁴. Toutefois, cette conclusion semble un peu hâtive, comme le confirment les difficultés rencontrées par les aires métropolitaines lors de l'élaboration du *macrozonage* et de la mise en compatibilité des normes locales (analysées dans le dernier chapitre).

Un outil similaire au *macrozonage* existe depuis 2002 dans l'ordre juridique brésilien. Il s'agit du *Zonage écologique-économique* (ZEE), réglementé par le Décret n° 4.297/2002. C'est un instrument d'aménagement du territoire prévu par la Politique nationale de l'environnement qui établit les mesures et les normes de protection environnementales destinées à assurer la qualité environnementale, la protection des ressources hydriques et du sol et la conservation de la biodiversité⁵⁷⁵.

Ce zonage est en général élaboré par le pouvoir public fédéral, mais le décret prévoit différentes échelles, lesquelles le détaillent plus ou moins. Ainsi, par exemple, à l'échelle locale (de 1:100.000 à 1:250.000), il sert comme indicatif opérationnel de gestion et d'aménagement territorial et il doit être pris en compte par les plans directeurs communaux et les plans de gestion de l'environnement local. En plus, les États-membres et les communes peuvent élaborer des ZEE, mais ces ZEE régionales et locales doivent être compatibles avec le ZEE de l'État⁵⁷⁶.

⁵⁷² ARAGÃO, Thêmis Amorim. Pioneirismo na gestão compartilhada: considerações sobre a experiência da região metropolitana de Belo Horizonte. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 208.

⁵⁷³ « Art. 12. Le plan de développement urbain intégré de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine devra considérer l'ensemble des communes qui composent l'unité territoriale urbaine et couvrir les zones urbaines et rurales.

§1 Le plan prévu au premier alinéa de cet article devra comprendre, au moins : [...]

II - le macrozonage de l'unité territoriale urbaine ; » Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁵⁷⁴ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 496.

⁵⁷⁵ Article 2 du Décret n° 4.297 du 10 juillet 2002. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm ». Accès le 15 mai 2019.

⁵⁷⁶ Article 6-B, *inciso* III du Décret n° 4.297 du 10 juillet 2002. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm ». Accès le 15 mai 2019.

Cet exemple est important car il montre qu'il est possible de coordonner l'action des différentes entités fédérées en matière de contrôle de l'usage du sol sans nuire pour autant à l'autonomie municipale, si chère au modèle fédératif brésilien établi en 1988. De même que les communes doivent respecter les ZEE dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire, elles devront suivre les directives du *macrozonage*. La délimitation des *macrozones*, comme les Zones d'intérêt métropolitain de Belo Horizonte, ne signifie pas que ces zones sont retirées à la gestion communale, mais seulement qu'elles doivent se soumettre à un niveau supplémentaire de régulation (métropolitain), auquel la législation communale doit s'adapter⁵⁷⁷.

En outre, le PDUI doit établir des « directives concernant l'articulation des communes dans le morcellement, l'usage et l'occupation du sol urbain » (article 12, §1, III du Statut de la métropole), ce qui doit contribuer à la mise en cohérence des règles communales et métropolitaines de contrôle foncier.

Les rapports préparatoires à l'approbation du PDUI de São Paulo soulignent que le *macrozonage* n'est pas un instrument de régulation du sol qui empiète sur l'autonomie municipale, mais « un système de lecture du territoire qui oriente le développement métropolitain, selon les directives relatives aux politiques publiques d'intérêt commun »⁵⁷⁸. Dans le cas de São Paulo, chaque *macrozone* présente des critères pour l'élaboration des Plans d'action, qui doivent comprendre les instruments pour atteindre le développement spécifique du territoire de cette *macrozone*, tel qu'indiqué au PDUI⁵⁷⁹.

Ainsi, on peut conclure que le principal rôle du *macrozonage* est la définition de la destination des zones, tout en laissant aux communes la réglementation des critères de constructibilité.

Le contrôle foncier du territoire métropolitain

L'établissement du *macrozonage* comme contenu obligatoire du PDUI peut ainsi contribuer à rendre plus effectif le contrôle foncier à l'échelle métropolitaine et

⁵⁷⁷ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 497.

⁵⁷⁸ CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: contributo à elaboração do projeto de lei. Região Metropolitana de São Paulo, 2016 p. 32. Disponible sur : « <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-PMSP-PMGRU-ABC-contributo-ao-Projeto-de-Lei-baixa-resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf> ». Accès le 25 avril 2019.

⁵⁷⁹ *Ibid.*

l'aménagement de ce territoire. Depuis la loi du morcellement du sol (loi n° 6766/1979), les entités métropolitaines doivent jouer un rôle sur le contrôle foncier métropolitain, en donnant des avis préalables aux lotissements.

Cependant, une étude publiée en 2014 par l'IPEA révèle un cadre beaucoup plus complexe. L'équipe de chercheurs de l'IPEA a analysé la mise en œuvre de trois politiques publiques d'intérêt commun dans quatorze aires métropolitaines⁵⁸⁰, dont l'usage du sol. Le résultat est consternant. Dans la moitié des aires métropolitaines analysées, il n'existait pas un organe responsable pour délivrer des avis préalables aux projets de morcellement du sol, comme cela a été déterminé depuis 1979 par la loi⁵⁸¹. Parmi les cas où un tel organe existe, seulement dans deux des aires métropolitaines, l'avis préalable de l'autorité métropolitaine était une condition pour conclure la procédure de régularisation des lotissements (Recife et São Paulo)⁵⁸².

En présentant ces données, M.-A. Costa conclut qu'il s'agit d'une situation grave, car en pratique cela signifie que d'importantes aires métropolitaines ont leur planification et leur gestion limitées à la planification communale, quand elle existe. Il souligne encore que cette gestion métropolitaine fragile et ce vide institutionnel encouragent une production de l'espace urbaine fragmentée, contrôlée par les gouvernements communaux, qui ont une faible capacité technique et peu de ressources pour affronter la pression des agents immobiliers. Cette réalité favorise la prévalence des intérêts économiques ou privés sur l'intérêt commun⁵⁸³.

Ainsi, pour que la planification métropolitaine soit mise en pratique, non seulement l'élaboration du *macrozonage* semble essentielle, mais aussi l'exercice effectif par les entités métropolitaines de leur rôle dans la procédure de morcellement du sol urbain, ce qui est important aussi pour la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles.

⁵⁸⁰ Les aires métropolitaines objet de l'étude sont : Brasília (RIDE/DF), Bêlem, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Grande São Luís, Grande Vitória, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vale do Rio Cuiabá. Elles représentent les plus grandes et importantes métropoles brésiliennes.

⁵⁸¹ COSTA, Marco Aurélio. *Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras*, p. 216.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 217.

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 219.

B. L'importance du macrozonage pour le droit au logement

Le *macrozonage* peut avoir un rôle important pour la mise en œuvre du droit au logement, dès lors qu'il a une réelle influence sur l'aménagement du territoire et le contrôle foncier dans les aires métropolitaines, dont la qualité soit indispensable à la consécration du droit au logement. En effet, celui-ci ne se limite pas à avoir un toit ou un abri. L'emplacement du logement est fondamental pour l'accès aux services et aux zones d'emplois. La régularité foncière et urbanistique est directement liée à la sécurité de la possession. L'habitabilité dépend des services publics disponibles. Tous ces éléments sont indispensables à l'efficacité du droit au logement et ils ont un rapport direct avec la production de l'espace urbain, où le zonage joue un rôle majeur. C'est pourquoi le *macrozonage* peut contribuer à la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles brésiliennes.

Celui-ci est essentiel pour définir la destination de chaque zone de l'aire métropolitaine, orienter le développement urbain, ainsi que pour assurer une cohésion territoriale. En plus, il peut fournir des éléments à l'entité métropolitaine pour qu'elle puisse donner son avis préalable dans les procédures d'approbation des lotissements⁵⁸⁴. Dans ce cadre, le rapport entre le *macrozonage* et la politique du logement est indéniable. Il reste à préciser comment il peut contribuer pour favoriser le droit au logement dans les aires métropolitaines brésiliennes. Pour cela, il faut d'abord reprendre les principaux problèmes rencontrés par la mise en œuvre de ce droit (précarité de l'infrastructure urbaine et irrégularité foncière et urbanistique) et, ensuite, analyser les possibilités qu'offre le *macrozonage* pour les affronter.

Les défis métropolitains de contrôle foncier

En général, l'infrastructure est concentrée dans quelques régions de l'aire urbaine. Or, l'analyse des politiques de logement social mises en place au Brésil a révélé que les lotissements d'intérêt social se localisent surtout là où le coût du foncier est moindre, autrement dit, là où les infrastructures sont moins nombreuses et moins performantes, notamment à la périphérie de l'agglomération⁵⁸⁵. La situation est aggravée par le fait que la législation brésilienne autorise la création de lotissements

⁵⁸⁴ Article 13, paragraphe unique de la loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

⁵⁸⁵ ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 311.

dans les aires éloignées et dépourvues d'équipements⁵⁸⁶ et par l'absence de contrôle, qui favorise encore la constitution de lotissements irréguliers.

Il faut aussi rappeler que la planification et les outils de contrôle de l'usage du sol sont liés à la difficulté de logement des plus pauvres et à la précarité des lotissements informels qui se multiplient. M.-A. Costa souligne que l'accès au logement est affecté par le cadre réglementaire, notamment en raison de la survalorisation des immeubles dans certaines zones qui en résulte et qui ne laisse à une grande partie de la population qu'un seul choix : les formes irrégulières d'occupation et de logement, généralement dépourvues de services et d'infrastructure urbaine⁵⁸⁷.

Le *macrozonage* pourrait permettre de corriger cette situation. En effet, certes la définition de son périmètre urbain relève de la compétence communale, lequel est souvent modifié pour répondre aux intérêts des investisseurs et permettre la construction des lotissements, notamment quand existent des politiques de financement nationales, comme avec le programme *Ma Maison, Ma Vie*. Mais comme l'entité métropolitaine doit donner son avis préalable à ces projets, le *macrozonage* peut mettre un frein à la création de nouveaux logements où il n'y a assez d'infrastructures, afin de contrôler l'étalement urbain métropolitain.

Évidemment la planification et le *macrozonage* ne sont pas suffisants pour résoudre cette situation. Toutefois, on ne peut pas nier qu'ils peuvent jouer un rôle important pour assurer le droit au logement. La compréhension de l'ensemble du territoire métropolitain et la tentative de le planifier peuvent lutter contre les disparités sociales qui marquent les aires métropolitaines. L'équilibre entre les communes et la juste distribution des charges et des avantages de l'urbanisation ne peuvent pas être assurés si on laisse le contrôle de l'usage du sol uniquement aux communes.

Les rapports entre le zonage et le droit au logement

Quelques exemples peuvent illustrer l'influence du zonage sur le droit au logement. Une commune qui établit un zonage et des paramètres de constructibilité très restreints rend plus difficile l'accès au logement aux plus pauvres, ce qui aura des

⁵⁸⁶ Article 2, §6 de la loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

⁵⁸⁷ MOTTA, Diana Meirelles da *et al.* A governança do uso do solo enquanto função pública de interesse comum na Região Metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras*: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014, p. 62-63.

conséquences sur les communes voisines. La construction d'un aéroport ou d'une gare, éloignés de la concentration urbaine, peut encourager l'étalement urbain, une fois qu'elle aura attiré des investissements publics et privés. Mais s'il y a un site de décharge ou une prison dans une commune, cela peut baisser le coût du foncier, ouvrant des possibilités à ceux qui n'ont pas de moyens pour se loger, pendant que des travaux d'expansion du réseau de transport peuvent augmenter le coût, affectant son entourage.

Un problème assez fréquent dans les métropoles brésiliennes est la préservation des sources d'eau, ce qui implique une restriction de la construction immobilière qui atteint principalement les occupations populaires. La dévaluation causée par l'impossibilité d'un usage rentable des aires protégées favorise leur occupation par la population la plus pauvre⁵⁸⁸. L'occupation appelée Guarituba, en Piraquara, située dans le plus grand centre d'approvisionnement en eau de l'aire métropolitaine de Curitiba, en est un exemple. En dépit des restrictions, en 2002 le nombre d'habitants dans cette région était de 44 000 personnes. Selon B. Almeida, la formation de cette occupation est liée à la planification de Curitiba, à partir des années 1960. Le contrôle de l'usage du sol à Curitiba a augmenté le coût du foncier dans cette commune. Mais comme les communes voisines n'avaient pas encore de réglementation d'usage du sol, ceux qui ne pouvaient pas acquérir leur maison sur le marché formel à Curitiba se sont dirigés vers les communes périphériques, telles que Piraquara, s'installant dans des endroits qui étaient disponibles, même s'ils n'étaient pas appropriés pour le logement, comme le Guarituba⁵⁸⁹.

Cet exemple confirme que la façon dont l'espace urbain est produit affecte la mise en œuvre du droit au logement et que le contrôle du sol dans les aires métropolitaines ne peut pas être conçu singulièrement par chaque commune, comme nous l'avons vu ci-dessus (chapitre 2). Le *macrozonage* peut ainsi être un outil pour assurer une juste distribution dans le territoire métropolitain des avantages de l'urbanisation, comme l'accès aux services (transport, assainissement, collecte des déchets) et aux zones d'emplois, ainsi que pour éviter les effets pervers de la réglementation fragmentaire du sol métropolitain.

⁵⁸⁸ MOTTA, Diana Meirelles da *et al. Op. cit.*, p. 63.

⁵⁸⁹ ALMEIDA, Beatriz Lemos de. Ocupação irregular do Guarituba – Piraquara/PR e ações de melhoria urbana por meio da intervenção pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 43, p. 251-271, jul./dez. 2014.

En somme, le *macrozonage* peut contribuer à la cohésion territoriale, « à donner du liant entre les territoires, au-delà de leur simple juxtaposition », comme l’observait Brouant⁵⁹⁰. Cela passe notamment par la mise en cohérence entre les zonages communaux, afin d’éviter les conflits entre l’usage voulu par chaque commune, ou même la mise en péril des habitants des communes voisines lorsque, par exemple, la zone d’expansion d’une commune s’étend vers la zone industrielle d’une autre.

La délimitation du périmètre urbain

Une autre fonction fondamentale du *macrozonage* est la délimitation, à partir de critères d’intérêt commun, du périmètre urbain de l’aire métropolitaine afin de limiter l’étalement urbain. Sans doute, la planification métropolitaine passe-t-elle pour la définition des zones urbanisées et à urbaniser, ainsi que des zones naturelles et industrielles. Il n’est pas possible de planifier le territoire métropolitain sans déterminer la finalité de l’usage du sol dans chaque partie de ce territoire. Toutefois, comme nous l’avons déjà analysé, cette définition doit respecter la compétence communale, qui pourra se concentrer sur l’établissement des critères de constructibilité, par exemple.

L’importance du périmètre urbain découle du fait que les lotissements – y compris ceux d’intérêt social – ne peuvent être approuvés que s’ils se situent dans une zone urbaine. La définition du périmètre a donc un impact direct sur la politique du logement. Dans ce cadre, le *macrozonage* peut aussi définir certaines zones comme « ZEIS », autrement dit zones spéciales d’intérêt social, qui doivent être réservées au logement social ou à la régularisation foncière. Ce faisant, il peut favoriser la mise en œuvre du droit au logement, en assurant des espaces pour développer la politique du logement.

En assumant un rôle dans le contrôle de l’occupation du sol métropolitain, le *macrozonage* peut encore contribuer à la maîtrise de la « guerre urbanistique », c’est-à-dire aux disputes entre les communes pour des investissements publics ou privés, à partir de la flexibilisation des règles d’urbanisme. Malheureusement, il n’est pas rare que dans ces processus de flexibilisation l’intérêt public soit compromis. Cette pratique est fondée sur l’idée qu’attirer des investissements vaut le coût – social et environnemental. Toutefois, ces disputes entre les communes fragmentent le territoire

⁵⁹⁰ BROUANT, Jean-Philippe. *Droit de la cohésion territoriale*. Paris: LGDJ, 2015, p. 7.

métropolitain, contribuent à la ségrégation socio-spatiale et rendent plus difficile la mise en œuvre du droit au logement dans l'ensemble de l'aire métropolitaine.

Vu que le *macrozonage* est un outil qui permet la mise en pratique de la planification métropolitaine et le contrôle de l'usage et de l'occupation du sol urbain à l'échelle métropolitaine, il est essentiel pour garantir l'efficacité des politiques publiques d'intérêt commun, comme le logement. En associant les règles d'urbanisme aux documents cartographiques et en proposant une approche de l'ensemble du territoire métropolitain, il favorise la cohésion territoriale, la lutte contre les inégalités, la distribution des services et des réseaux et, par conséquent, la mise en œuvre du droit au logement dans les aires métropolitaines. Si l'inclusion du *macrozonage* comme un des éléments du PDUI est louable, il est néanmoins regrettable que le Statut de la métropole n'ait pas précisé ses caractéristiques et ses limites, laissant une large marge de manœuvre à chaque aire métropolitaine, ce qui pourra compromettre l'accomplissement du potentiel de cet outil.

Conclusion du Chapitre 3

La planification était le grand pari de la loi fédérale n° 13.089/2015 pour relancer les aires métropolitaines et encourager la gouvernance interfédérative. Elle permettrait la mise en cohérence des politiques publiques d'intérêt commun, en établissant des directives générales pour leur élaboration et leur gestion. D'un côté, le PDUI, en tant qu'instrument obligatoire de planification stratégique, devrait guider l'intégration des actions métropolitaines et locales, son élaboration favorisant la concertation des divers acteurs politiques concernés. De l'autre, les plans sectoriels interfédératifs devraient faciliter la mise en œuvre des politiques sectorielles de façon coordonnée, en harmonisant les actions locales dans chaque domaine d'intérêt commun. Enfin, le *macrozonage* permettrait un contrôle foncier au niveau territorial pertinent, et d'affronter certains problèmes sociaux métropolitains, tels que la précarité des logements et les inégalités socio-spatiales.

Toutefois, cette stratégie du Statut de la métropole – qui était fort complexe et ambitieuse – a été remise en cause par la publication de la loi fédérale n° 13.683/2018, qui, entre autres mesures, a abrogé le délai pour l'élaboration du PDUI, en reportant à nouveau le débat métropolitain, malgré son importance. Cette loi révèle la force des réticences locales et les défis qui doivent être surmontés pour mettre en place la gouvernance interfédérative dans un contexte de forte autonomie municipale, où la moindre intervention est prise pour une violation des compétences communales.

Conclusion de la première partie

À partir des directives de la gouvernance métropolitaine et de la coopération intercommunale encouragées par le récent régime métropolitain développé au Brésil, les particularités et les dimensions des problèmes de logement peuvent finalement rencontrer un niveau territorial pertinent pour les traiter de façon coordonnée et planifiée. Les entités fédérées, toutes compétentes en matière de logement, ont aussi les moyens de créer une nouvelle échelle de gouvernance et de partager leurs responsabilités et actions sur le territoire métropolitain. La politique du logement doit ainsi être redessinée pour prendre en compte ce nouveau régime métropolitain, affirmé par le Statut de la métropole.

Néanmoins, toutes ces innovations n'impliquent pas automatiquement le développement d'une politique métropolitaine du logement : divers défis doivent être surmontés pour assurer la mise en œuvre de cette politique et le déploiement du droit au logement dans les métropoles.

PARTIE 2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES MÉTROPOLES

Les métropoles doivent assurer la politique du logement, car il s'agit d'une politique publique d'intérêt commun. Alors, pour mettre en œuvre la politique métropolitaine du logement, les entités fédérées concernées doivent développer une gestion partagée (chapitre 1), malgré son financement incertain (chapitre 2), qui n'est pas le seul défi à affronter (chapitre 3).

Chapitre 1. La gestion partagée de la politique métropolitaine du logement

La politique du logement dans les aires métropolitaines doit être conçue, planifiée et exécutée de façon intégrée entre les communes et l'État concernés : reste à savoir comment mettre en place cette gestion partagée. Pour ce faire, il faut tout d'abord analyser l'organisation de cette politique, notamment en ce qui concerne les structures en charge de sa mise en œuvre dans les métropoles. Cette analyse doit viser à comprendre leur pertinence et adéquation pour réaliser une politique métropolitaine du logement (section 1). Ensuite, l'exécution même de la politique devient le sujet majeur, étant donné qu'en général, elle dépend de la réalisation de partenariats et de la passation de contrats par les pouvoirs publics, actes qui doivent être soumis au contrôle citoyen (section 2).

Section 1. Les institutions chargées de la politique du logement dans les métropoles

Pendant plus de vingt ans, la Banque nationale de l'habitation (BNH) s'est chargée de la politique du logement social au Brésil et elle a encouragé la création d'une structure propre dans les États et communes afin de mettre en œuvre ses directives. Même après la disparition de cette banque et la tentative de mettre en place d'autres modèles, la structure développée par celle-ci joue un rôle important dans le domaine du logement social (§1) : la création de nombreuses Compagnies d'habitation populaire a déclenché la décentralisation fonctionnelle de la politique du logement (A) et la Caisse économique fédérale a assumé la plupart des missions qui incombaient auparavant à la BNH, notamment concernant la gestion des ressources de cette politique (B).

Néanmoins, la gestion partagée de la politique du logement au sein des métropoles requiert une refonte de ce modèle et la création de structures adaptées aux spécificités métropolitaines (§2). L'option la plus simple à mettre en œuvre est la création par l'aire métropolitaine elle-même d'un organe qui serait chargé d'assumer ce rôle, mais ses capacités sont trop limitées pour qu'elle puisse exécuter cette politique (A). L'institution de personnes morales spécifiques dans les métropoles semble être la solution idéale, mais elle doit surmonter diverses difficultés juridiques découlant des spécificités de l'ordre juridique brésilien (B).

§1. Une structure héritée de la politique de la BNH

La politique du logement qui s'est développée depuis la création de la Banque nationale de l'habitation, en 1964, s'est fondée sur une structure administrative qui a laissé un important héritage, ce y compris après la disparition de cette banque, en 1986 : d'un côté, les Compagnies d'habitation populaire (COHAB), sont chargées de l'exécution de la politique du logement (A) et, de l'autre, la Caisse économique fédérale, a pris en charge, en tant que banque, la gestion des ressources destinées à cette politique (B).

A. Les Compagnies d'habitation populaire (COHAB) et la décentralisation fonctionnelle

La politique du logement a été l'une des premières politiques publiques mises en œuvre par la dictature militaire. Le 21 août 1964, furent institués, par la loi n° 4.380, le Système financier d'habitation (SFH) et la Banque nationale d'habitation (BNH), une banque de développement destinée à « orienter, discipliner et contrôler » ce système. Autrement dit, la BNH était chargée de l'élaboration et du financement de la politique nationale du logement, fondée sur l'accès à la propriété par les ménages à bas revenus⁵⁹¹. En outre, cette banque était responsable du financement de la politique d'assainissement.

D'après l'article 3 de ladite loi, le rôle de la BNH s'en tenait aux activités de coordination, d'orientation et d'assistance technique et financière. L'élaboration des projets de construction de logements sociaux était réservée aux États et aux communes, tandis que l'initiative privée s'occupait pour sa part de l'exécution de ces projets⁵⁹². Pour accéder aux ressources de ce système, les collectivités locales étaient tenues de constituer des personnes morales spécifiques à la politique du logement, qui en général ont été appelées « Compagnies d'habitation populaire », connues sous le sigle « COHAB ».

Dans ce cadre, le SFH, qui était financé par les ressources de l'épargne des travailleurs (FGTS et SBPE), transférait des ressources par l'intermédiaire de la BNH aux Compagnies d'habitation populaire créées par les États ou les communes. Celles-là engageaient des promoteurs privés pour la construction des logements qui étaient destinés aux familles en ayant fait la demande, après le traitement des dossiers des candidats. De plus, ces compagnies étaient chargées du recouvrement des prêts, car la politique de la BNH reposait sur le principe de « l'autofinancement ». Selon ce principe, les ressources employées pour mettre en œuvre cette politique devaient retourner à l'agent financier. D'après Bertol, « l'option pour cette forme de

⁵⁹¹ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

⁵⁹² Article 3 de la loi fédérale n° 4.380/1964. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm ». Accés le 15 jan. 2020.

financement a résulté d'une segmentation du marché du logement selon les ressources utilisées »⁵⁹³ et elle a restreint l'accès au logement des familles les plus pauvres.

La nature juridique des COHAB

Selon la Résolution n° 63/1966 du Conseil d'administration de la BNH, pour recevoir ces ressources, les COHAB devraient être des entreprises par actions, les pouvoirs publics possédant au moins 51% de leur capital social⁵⁹⁴. Elles pourraient alors être soit une entreprise publique (capital intégralement public), soit une société d'économie mixte, ces deux catégories étant des personnes morales de droit privé créées par la loi. En tout état de cause, elles font partie de ce que le Décret-loi n° 200 du 25 février 1967 a classé comme « *administration indirecte* »⁵⁹⁵.

Il est important de préciser cette notion car elle ne trouve pas d'équivalent exact dans le droit administratif français, comme l'a souligné Gomes da Silva⁵⁹⁶. Portant sur l'organisation de l'Administration fédérale, le Décret-loi n° 200/1967 a défini les directives de la réforme administrative. La décentralisation est érigée comme l'un des principes de l'administration fédérale (art. 6, II). Dans ce cadre, le décret a introduit une distinction au sein de l'administration publique, qui comprend ce qu'il a qualifié d'« administration directe », constituée par les organes de la Présidence de la République et des ministères⁵⁹⁷, et l'« administration indirecte », qui serait composée d'entités dotées d'une personnalité morale propre, il pouvait donc s'agir d'entreprises publiques, de sociétés d'économie mixte, de fondations publiques et d'*autarquias*⁵⁹⁸.

Celso Antonio Bandeira de Mello présente une forte critique envers la définition donnée par le législateur, car « l'expression *Administration indirecte*, qui doctrinalement devrait coïncider avec *Administration décentralisée*, s'écarte de celle-ci partiellement »⁵⁹⁹. Il cite en

⁵⁹³ BERTOL, Laura Esmanhoto. *Terra e habitação: o problema e o falso problema : as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba*. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 47.

⁵⁹⁴ Résolution de la Direction de la Banque nationale de l'habitation n° 42/66. Disponible sur : « <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm> ». Accès le 17 oct. 2019.

⁵⁹⁵ Décret-loi n° 200 du 25 février 1967. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm ». Accès le 21 oct. 2019.

⁵⁹⁶ SILVA, Regina Helena Gomes da. *L'externalisation dans les services publics au sens restreint à destination des personnes privées : étude comparée France-Brésil*. Thèse de doctorat. Droit. Université Rennes 1, 2017, p. 55.

⁵⁹⁷ Ce décret dispose sur l'organisation de l'Administration fédérale, mais ces dispositions sont applicables par analogie à l'administration locale.

⁵⁹⁸ Personne morale de droit public correspondant à un prolongement personnifié de l'entité qui l'a créée.

⁵⁹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 155.

guise d'exemple de cet écart les cas où l'activité administrative est assurée par des particuliers, tels que les concessionnaires du service public ou les délégataires⁶⁰⁰.

En somme, *l'administration indirecte* correspond aux personnes morales rattachées aux pouvoirs publics, créés par la loi afin d'offrir un service public, de gérer une activité administrative ou d'exploiter une activité économique et il peut s'agir de personnes de droit public ou privé, ce qui a des conséquences sur le régime auxquels elles sont soumises.

La distinction française classique entre les différents types de décentralisation peut apporter des clés pour comprendre l'organisation de l'administration brésilienne. La décentralisation signifie, selon O. Gohin et J.-G. Sorbara, « un transfert de compétences à l'extérieur de l'État vers une personne administrative inférieure : soit vers une collectivité territoriale et on parle de décentralisation territoriale ; soit vers un établissement public ou un groupement d'intérêt public et on parle alors de décentralisation fonctionnelle. »⁶⁰¹.

Au regard de cette distinction, ladite *administration indirecte brésilienne* représente, toutes proportions gardées, une forme de *décentralisation fonctionnelle*, dans la mesure où elle comprend des personnes morales spécifiques qui, indépendamment de leur nature, sont toujours rattachées aux pouvoirs publics, bien qu'à différents degrés. En outre, les composants de *l'administration indirecte*, comme les COHAB, sont placés sous l'empire du principe de spécialité, de la même façon que l'activité des établissements publics en France, qui ne peuvent légalement agir que dans leur spécialité et sont réduits aux services pour lesquels ils ont été créés⁶⁰².

La création des COHAB, favorisée par la politique de la BNH, a ainsi déclenché un processus de *décentralisation fonctionnelle de la politique du logement*. Ce type de décentralisation s'avère important pour la mise en œuvre des politiques publiques car il permet la création de structures propres, spécialisées dans la matière concernée. En outre, ces établissements sont politiquement plus stables, même s'ils sont soumis au contrôle des pouvoirs publics, car à la différence des organes de *l'administration directe*, qui peuvent être facilement dissous, ils sont dotés d'une certaine autonomie financière et administrative qui leur donne plus

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 155.

⁶⁰¹ GOHIN, Olivier; SORBARA, Jean-Gabriel. *Institutions administratives*. 7e ed. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2016, p. 107.

⁶⁰² DESGREES DU LOÛ, Dominique Maillard. *Institutions administratives*. 2e ed. Paris : Presses universitaires de France, 2011, p. 154.

de stabilité. En termes de structure, ces compagnies sont similaires aux Entreprises sociales de l'habitat français, mais dans la pratique, comme la plupart d'entre elles ne sont financées que par le capital public, elles se rapprochent des Offices publics de l'habitat français. Jusqu'au milieu des années 1970, des COHAB ont été créées dans tous les États et les communes les plus grandes⁶⁰³. En dépit de représenter une décentralisation de la politique du logement, les compagnies étaient subordonnées aux normes fédérales car selon Arretche⁶⁰⁴, elles dépendaient entièrement des prêts accordés par la BNH pour mettre en œuvre leurs projets. Ainsi, elles ont assumé la fonction de vrais « promoteurs immobiliers » du système de logement social implanté par la BNH⁶⁰⁵.

Les limites de la politique de la BNH

Cette politique du logement, fondée sur la vente de résidences subventionnées aux ménages par l'intermédiation des compagnies locales d'habitation, présentait des limites pour assurer le droit au logement. Tout d'abord, le fait de ne soutenir que la construction de logements fut très critiqué. Comme nous l'avons déjà mentionné, au Brésil, l'un des principaux problèmes auxquels se confrontaient les villes était l'irrégularité foncière et urbanistique. Une telle politique n'apportait pas de solutions adaptées à cette réalité. De plus, du fait que ces logements étaient construits par des entreprises privées, qui voulaient obtenir un taux de marge le plus élevé possible, un modèle de construction à large échelle et standardisé a été adopté et, dans la plupart des cas, ces constructions étaient localisées à la périphérie des villes, là où le terrain était moins cher et mal desservi par les équipements et les services publics. Et comme si cela n'était pas suffisant, pour assurer leur solvabilité, les COHAB privilégiaient les dossiers des familles ayant de bons revenus, en laissant de côté celles qui avaient le plus besoin d'une aide pour accéder au logement.

⁶⁰³ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009, p. 60.

⁶⁰⁴ ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999, p. 62.

⁶⁰⁵ BERTOL, Laura Esmanhoto. *Terra e habitação: o problema e o falso problema*. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 47.

Les fortes critiques émises envers ce modèle de politique ont contribué à la disparition de la BNH en 1986, alors que le régime militaire était déjà en crise. Néanmoins, Cardoso met l'accent sur le fait que les conceptions héritées de ce modèle sont encore retenues, même s'il n'est plus adapté à la réalité urbaine brésilienne : « la conception selon laquelle les ressources du FGTS sont les seules sources pour l'investissement en matière de logement, ce qui réaffirme la dépendance des gouvernements locaux [...], et l'idée que faire de la politique du logement signifie construire de grands ensembles »⁶⁰⁶. En outre, il souligne le maintien des structures technico-administratives bureaucratisées des organes des États.

La politique du logement après la fin de la BNH

La fin de la BNH a eu de considérables conséquences sur le développement de la politique du logement, notamment parce que le gouvernement fédéral n'a pas tout de suite établi de nouvelle politique pour remplacer celle qu'elle finançait. Les COHAB ont alors perdu leur source de financement et sont passées « d'agents promoteurs à de simples organes consultatifs », car la Caisse économique fédérale a commencé à transférer directement à l'initiative privée les crédits pour le logement social⁶⁰⁷.

En raison de ce nouveau contexte, les COHAB ont connu une période de crise et de désarticulation dans les années 1990. Selon R. Gonçalves, entre 1995 et 2000, diverses compagnies ont fait faillite ou ont diversifié leurs activités afin de trouver de nouvelles sources de revenus⁶⁰⁸. MM. Cardoso et Aragão mettent en rapport la crise des COHAB des États-membres avec la fin de la BNH, résultant du haut degré de non-paiement des financements qui étaient à leur charge⁶⁰⁹. Après la décentralisation promue par la Constitution de 1988 en matière de logement, les États et les communes ont dû, à leur tour, se charger de cette politique et du fait que l'Union n'a pas fait de grands investissements dans ce secteur dans les années 1990, certains ont assumé ce rôle, mais de façon très hétérogène.

⁶⁰⁶ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. Disponible sur : « observatoriodasmetropoles.ufjf.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf ». Accès le 18 oct. 2019.

⁶⁰⁷ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Op. cit.*, p. 62.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 66.

⁶⁰⁹ CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013, p. 23.

M. Arretche rappelle que jusqu'au milieu des années 1990, aucun programme fédéral de décentralisation de la politique nationale du logement n'a été mis en place, les initiatives ayant émergé étant le résultat de l'action des gouvernements locaux⁶¹⁰, ce qui a engendré une fragmentation des politiques et différents modèles d'action dans le pays. R. Gonçalves conclut alors que « le rôle représenté par ces compagnies dans la promotion de l'habitat dans les gouvernements des États varie considérablement et exige de nouveaux mécanismes de coordination »⁶¹¹.

Dans son enquête portant sur la décentralisation de la politique du logement, Marta Arretche indique comme l'un des facteurs décisifs des politiques adoptées au niveau local, la capacité technique des compagnies locales, héritées du modèle de la BNH : « Il y a des indices de ce que l'adoption de programmes communaux de logement est associée à l'existence d'une COHAB communale, un héritage du modèle antérieur qui a habilité les communes à mettre en œuvre leurs programmes »⁶¹². Il semble évident que le maintien d'une structure spécialisée en matière de logement, comme les COHAB, favorise le développement d'une politique locale, même si elle fait face à des difficultés pour financer ces activités.

Malgré l'importance des établissements spécifiques pour assurer le développement de la politique du logement, les données de l'enquête menée, en 2017, par l'IBGE sur le « Profil des communes brésiliennes », révèle que sur 5.570 communes brésiliennes, seules 33 possèdent une structure de l'*administration indirecte* chargée de la politique du logement et que 267 communes sont dotées d'un organe spécialisé en cette matière (4,8% du total). Dans la plupart des communes, la question du logement est traitée soit par un secteur subordonné à un organe (42,1%) soit par un organe également chargé d'autres politiques (17,1%). Néanmoins, comme le montre bien le rapport de l'IBGE, le type de structure varie considérablement selon la taille de la population : ainsi, dans les 42 communes ayant plus de 500 000 habitants, il existe une structure spécifique⁶¹³. Quelques compagnies des États-membres ont subsisté à la disparition de la BNH et

⁶¹⁰ ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 71.

⁶¹¹ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Op. cit.*, p. 70-71.

⁶¹² ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 84.

⁶¹³ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos municípios brasileiros: 2017*. Rio de Janeiro : IBGE, 2017.

à la crise fiscale et économique des années 1990⁶¹⁴, jouant encore aujourd'hui un rôle important pour la politique du logement social.

Bien que la politique développée par les COHAB nécessite d'être critiquée, en raison de leur faible capacité à atteindre les ménages les plus pauvres et du modèle de logement qu'elles ont reproduit, elles constituaient tout du moins une structure spécialisée et décentralisée pour la mise en œuvre du droit au logement. Néanmoins, ce modèle hérité de la BNH se révèle bien limité pour répondre aux besoins des aires métropolitaines, car en général les compagnies d'habitation étaient rattachées à une entité fédérée (soit une commune, soit un État-membre), ce qui n'a pas favorisé le développement d'une politique métropolitaine du logement.

Cette conclusion est encore plus pertinente en ce qui concerne les services municipaux chargés du logement, car ils n'offrent pas la possibilité d'une action métropolitaine, étant donné que les communes ne peuvent pas agir en dehors de leur périmètre. Ainsi, malgré la création des premières aires métropolitaines par l'Union en 1973, il n'y a pas eu d'interlocution entre la question métropolitaine et la politique du logement.

Malheureusement, cette réalité n'a pas beaucoup évolué avec les politiques du logement les plus récentes, comme celle du SNHIS et du programme *Ma maison, ma vie*. Toutes deux reposaient sur le soutien aux politiques locales, notamment communales, n'encourageant pas la création de structures métropolitaines pour mettre en œuvre une politique à un niveau territorial pertinent. Alors, ce n'est pas un hasard s'il y a peu de consortiums intercommunaux en matière de logement et si la coopération entre les communes dans ce domaine ne s'avère même pas significative⁶¹⁵.

B. La Caisse économique fédérale et la gestion des ressources de la politique du logement

La fermeture de la BNH en 1986 ne correspond pas à la fin du Système financier d'habitation (SFH), qui subsiste encore aujourd'hui. En réalité, comme le révèle le Décret-loi n°

⁶¹⁴ Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, les États-membres ont subi de graves restrictions fiscales dans les années 1990, afin de contrôler leur endettement et leurs dépenses. Étant donné que la réalité sociale et économique varie fortement entre les États, l'impact de ces restrictions dans les COHAB a été divers selon les cas.

⁶¹⁵ ARRETCHE, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, p. 40.

2.291 du 21 novembre 1986, les fonctions de cette banque ont été assumées par différentes institutions. Les attributions de la BNH en tant qu'organe central du Système financier d'habitation ont alors été assumées par le Conseil monétaire national, d'après l'article 7 de ce décret-loi, tandis que la Banque centrale du Brésil en est venue à être chargée de la surveillance des entités qui composent le SFH (article 8). Mais, c'est la Caisse économique fédérale (CEF) qui a succédé à la BNH en ce qui concerne tous ses droits et obligations, dès lors que la suppression de cette banque a eu lieu par son incorporation à la Caisse, aux termes de l'article 1^{er} du décret-loi mentionné⁶¹⁶.

D'ailleurs, les biens, le personnel et les crédits, ainsi que les dettes de la BNH ont été transférés à la Caisse, établissement créé en 1861. En outre, la CEF a assumé la gestion du Fonds de garantie par temps de service (FGTS) et des autres fonds liés au financement de la politique du logement social⁶¹⁷. Comme l'a souligné D'Amico, cela veut dire que la Caisse est devenue le principal agent exécutif de la politique du logement après la disparition de la BNH⁶¹⁸.

Évidemment, de 1986 jusqu'à nos jours, le rôle de la Caisse a beaucoup évolué, notamment en raison des différentes politiques du logement mises en œuvre par les gouvernements qui se sont succédés. Néanmoins, elle intervient toujours en tant qu'établissement central pour la gestion et la mise en œuvre de ces politiques.

Il faut préciser qu'en 1969, la Caisse est devenue une entreprise publique (Décret-loi n° 759), dotée d'une personnalité morale de droit privé, d'un patrimoine propre et d'une autonomie administrative, liée au Ministère des finances⁶¹⁹. Ce décret a attribué à la Caisse de nombreuses obligations, y compris dans les services de caractère social, comme l'opération dans le secteur du logement et la concession de prêts à caractère d'assistance sociale⁶²⁰. Ces caractéristiques justifient donc qu'elle ait été choisie pour assumer les principales fonctions de la BNH.

⁶¹⁶ Décret-loi n° 2.291 du 21 novembre 1986. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm ». Accès le 23 oct. 2019.

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos *et al.* *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 49.

⁶¹⁹ Décret-loi n° 2.291 du 21 novembre 1986. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm ». Accès le 23 oct. 2019.

⁶²⁰ CAIXA. *Sobre a Caixa*. Disponible sur : « <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx> ». Accès le 23 oct. 2019.

Le rôle majeur de la Caisse découle notamment du fait qu'elle a assumé la gestion des fonds qui sont traditionnellement à la base du financement de la politique du logement au Brésil. Néanmoins, la conception des politiques elles-mêmes relève de la compétence de l'organe du pouvoir exécutif fédéral chargé du logement. Comme le relève Cardoso, entre 1986 et 1994, de nombreux organes se sont succédés dans cette tâche, ce qui met en évidence la forte instabilité politique et institutionnelle en matière de logement qui, selon lui, s'est étendue jusqu'à la création du Ministère des villes en 2003⁶²¹.

La Caisse : agent financier du PAR

La période de turbulences politiques et de crise fiscale et économique qu'a connue le pays jusqu'au milieu des années 1990 n'a pas favorisé le développement d'une nouvelle politique du logement. Ainsi, c'est seulement après la stabilité financière générée par la réussite du Plan Real que le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a repris l'initiative fédérale dans ce domaine, bien que de façon assez timide. Il a alors institué le « *Programa de Arrendamento Residencial* » (PAR), qui comptait sur les ressources du FGTS et du budget fédéral. La gestion de ce programme était à la charge de la Caisse, qui transférait les ressources aux entrepreneurs, afin qu'ils puissent construire les logements qui seraient remis à la Caisse, également responsable de l'allocation des bénéficiaires du programme, à partir des listes fournies par les communes⁶²².

Comme l'a montré Mariana Fix, l'agent financier du PAR était la Caisse économique fédérale, tandis que les promoteurs étaient les entrepreneurs privés ou les gouvernements communaux : « Dans cet arrangement, l'immeuble était proposé et construit par un constructeur, surveillé et acquis par la Caisse, avec la possibilité d'achat par le bénéficiaire du programme à la fin »⁶²³.

⁶²¹ CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Op. cit.*, p. 17.

⁶²² *Ibid.*, p. 24.

⁶²³ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011, p. 124.

Le SNHIS et l'affaiblissement du rôle de la Caisse

Ce modèle de gestion de la politique du logement a été remis en cause par le Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS), approuvé par la loi en 2005. Le contrôle citoyen était l'un des piliers du SNHIS, il examinait les projets depuis leur élaboration jusqu'au choix des bénéficiaires des logements sociaux, autrement dit, jusqu'à la procédure d'attribution du logement. En outre, le SNHIS encourageait les politiques locales, qui devraient se fonder sur un diagnostic précis de la situation des mal-logés et sur un plan d'action. Le rôle de la Caisse s'est alors affaibli, mais pas sur le long terme.

Le programme Ma maison, ma vie et la reprise de l'importance de la Caisse

La crise économique a de nouveau menacé le Brésil en 2008 et des mesures pour la contrôler ont été mises en œuvre par le gouvernement Lula. L'une des principales mesures anticycliques adoptées a été une nouvelle politique du logement par le biais du programme *Ma maison, ma vie*. Adauto Cardoso met en relief le fait que la base institutionnelle et organisationnelle de ce programme a été celle du PAR. Autrement dit, la Caisse a repris son rôle d'agent exécutif de la politique du logement⁶²⁴.

Les raisons données pour ce changement de politique qui a écarté le processus de contrôle citoyen en construction depuis 2005 étaient la nécessité d'accélérer la procédure de distribution et d'utilisation des ressources pour rendre viables les objectifs économiques du programme. La Caisse est alors apparue comme étant l'établissement le plus adapté à ce rôle. Cependant, d'après Cardoso, cela a représenté un moyen pour le secteur privé d'accéder plus facilement aux ressources publiques. Grâce à un rapport direct avec un agent financier comme la Caisse, le secteur privé peut de plus agir librement, en évitant les mises en concurrence prévues quand la gestion du programme est à la charge des collectivités locales, comme c'était le cas du SNHIS⁶²⁵.

Depuis 2009, la Caisse a ainsi repris son importance dans la gestion de la politique du logement, étant chargée de l'approbation des projets qui bénéficieraient des crédits publics, ainsi que du choix des bénéficiaires finaux de logements construits dans le cadre de *Ma maison, ma vie*. Selon D'Amico, les caractéristiques de la Caisse justifient qu'elle soit l'agent opérateur du

⁶²⁴ CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Op. cit.*, p. 52.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 63.

programme *Ma maison, ma vie*, parce qu'il s'agit d'une entreprise publique qui joue historiquement un grand rôle dans le domaine du logement, car elle dispose d'un personnel doté de connaissances techniques appropriées, y compris pour la réalisation d'enquêtes portant sur les constructions. En outre, cet établissement est présent sur tout le territoire brésilien, ce qui favorise l'exécution des politiques sociales de façon plus élargie⁶²⁶.

Néanmoins, comme il s'agit d'une institution financière, bien que publique, son action présente des inconvénients pour assurer le droit au logement. Tout d'abord, étant donné que ce programme n'a pas réglementé la procédure d'attribution des logements, laissant à la Caisse le droit de choisir parmi les dossiers présentés par les communes ceux qui auront accès à cette politique, il semble évident qu'elle choisira ceux des familles qui disposent des meilleures conditions financières pour payer les financements proposés. Par conséquent, cela peut avoir précisément des effets pervers pour les ménages les plus pauvres, qui n'ont pas de revenus ou qui ont des difficultés à en prouver, ce qui restreint leur droit au logement.

En outre, en analysant individuellement la viabilité de chaque projet présenté par les promoteurs, la Caisse ne contribue pas au développement d'une politique globale du logement qui réponde à la demande communale, notamment en termes de politique urbaine et de construction de la ville. En réalité, le modèle mis en œuvre par ce programme représente une inversion du processus : au lieu, dans un premier temps, d'identifier où il y a besoin de logements et de planifier l'étalement urbain pour, ensuite, autoriser la réalisation des projets, c'est le promoteur qui indique directement à la Caisse où il veut construire des lotissements et ensuite, celle-ci analyse si les règles de base de l'urbanisme sont respectées. Les effets territoriaux de ce modèle ne sont ainsi pas négligeables, la ségrégation urbaine qui en résulte a déjà été évoquée par de nombreuses études⁶²⁷, ainsi que le maintien du déficit dans certaines zones tendues non desservies.

Bref, il est indéniable que la Caisse économique fédérale a assumé un rôle majeur pour la politique du logement après la disparition de la BNH. Toutefois, divers éléments indiquent que, bien qu'il puisse apporter des contributions considérables, cet établissement public n'est pas

⁶²⁶ D'AMICO, Fabiano. *Op. cit.*, p. 49-50.

⁶²⁷ CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Caderno Metrópoles*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

forcément le plus approprié pour gérer cette politique. Autrement dit, la Caisse peut être chargée de la distribution des ressources destinées au logement social, mais son rôle ne devrait pas dépasser cette tâche sous peine de compromettre le droit au logement des plus démunis. C'est la raison pour laquelle le contrôle citoyen de cette politique semble fondamental, ainsi que sa territorialisation et sa mise en œuvre de façon planifiée, afin d'assurer, en outre, le droit à la ville.

§2. La poursuite d'une structure adaptée aux métropoles

Il convient que les métropoles soient dotées d'une structure adaptée pour assurer la politique du logement sur l'ensemble de leur territoire. Cette structure peut être un simple organe métropolitain (A), mais il s'avère envisageable qu'elle soit dotée d'une personnalité morale, afin de mieux répondre aux enjeux de la mise en œuvre de la politique métropolitaine du logement (B).

A. Les limites d'un organe métropolitain chargé de la politique du logement

La gestion des politiques publiques d'intérêt commun nécessite une structure adaptée à la mise en œuvre intégrée de projets et de services dans cette échelle interfédérative. Comme cela a été bien précisé dans un rapport présenté par l'Université fédérale de l'ABC, la gestion et l'exécution de projets et programmes de logement social requièrent une capacité institutionnelle, car l'offre régulière des services de logement dépend de l'existence d'organes, de ressources et de bureaucraties capables de planifier et d'exécuter les programmes⁶²⁸.

Luciana Royer a mis en relief la dimension métropolitaine de la question du logement, qui impose des défis au dépassement des limites communales. Elle cite en guise d'exemple la localisation des logements précaires à São Paulo qui requièrent une action conjuguée des acteurs politiques, car les « lotissements informels » ne se bornent pas aux limites territoriales des communes⁶²⁹. En outre, elle alerte sur le fait que « l'absence d'une planification et d'une action

⁶²⁸ UFABC. Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC: relatório final. 2016, p. 274.

⁶²⁹ ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. In *XV Encontro Nacional da Anpur*, Recife: ANPUR, 2013, p. 3.

régionale concertée sur la question du logement génère un certain aveuglement des pouvoirs locaux »⁶³⁰, car le seul résultat est un déplacement du problème, qui demeure non solutionné.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême⁶³¹ et aux directives du Statut de la métropole⁶³², la gestion des politiques d'intérêt commun doit être partagée entre les communes et l'État qui composent l'aire métropolitaine en question. Autrement dit, aucune entité ne peut prédominer sur les autres, ni dans les prises de décisions, ni en ce qui concerne le pouvoir de délégation des services ou de réalisation des marchés publics. Ces directives étant posées, il faut analyser les possibilités offertes par le cadre juridique brésilien afin d'identifier le type d'institution capable de répondre à ces enjeux et d'assurer la gestion d'une politique métropolitaine du logement.

Cette analyse dépend de la configuration de la structure de l'aire métropolitaine elle-même, car ses caractéristiques sont susceptibles d'avoir des conséquences sur la forme de la gestion et de l'exécution des politiques métropolitaines sectorielles (les politiques publiques d'intérêt commun). En ce sens, Marcela Santos propose la distinction entre la « structure de gouvernance », où sont prises les décisions et définies les directives des politiques métropolitaines et la « structure intégratrice », qui correspond pour sa part à l'organisation administrative responsable de l'intégration d'une certaine politique publique d'intérêt commun⁶³³.

En ce qui concerne, pour reprendre les termes du Statut de la métropole, la « structure de base » de la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines, analysée ci-dessus⁶³⁴, la loi prévoit la création, au moins, d'une instance exécutive, d'une instance collégiale délibérative, d'un organisme public doté de fonctions technico-consultatives, ainsi que d'un système intégré d'allocation de ressources et de prestation de comptes (article 8 de la loi fédérale n° 13.089/2015). L'instance dite « exécutive » doit être composée, selon la loi, de représentants du pouvoir exécutif des entités fédérées qui intègrent l'aire métropolitaine, alors que l'instance

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁶³¹ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

⁶³² Article 6, II et article 7, IV de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁶³³ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 110.

⁶³⁴ Voir la Première partie, Chapitre 1, Section 1, §2, B de cette thèse.

délibérative doit quant à elle compter sur des représentants de la société civile⁶³⁵. Malgré l'absence d'indications plus précises dans cette loi concernant la composition de ces instances ou sur leurs fonctions, il semble qu'elles ont surtout un caractère décisionnel, car elles sont liées à la prise de décisions sur les directives de la politique métropolitaine.

L'organisation administrative des aires métropolitaines

Le Statut de la métropole indique également que la structure de la gouvernance interfédérative doit comprendre une « organisation administrative »⁶³⁶. Néanmoins, il ne définit pas la nature juridique de cette organisation. Cela signifie qu'elle pourrait être soit un simple organe, dépourvue d'une personnalité morale, soit une agence, une fondation, une *autarquia* ou une autre personne morale prévue par le droit administratif brésilien⁶³⁷.

On peut s'interroger sur la possibilité que l'organisme public soit doté de fonctions technico-consultatives, et même chargé de l'administration des politiques d'intérêt commun ainsi que de la gestion de leur mise en œuvre. Cependant, comme l'a bien indiqué Santos, cette organisation semble plutôt correspondre aux agences de planification ou aux chambres thématiques qui existaient dans les aires métropolitaines avant l'avènement du Statut de la métropole⁶³⁸, possédant un fort caractère technique, mais une faible compétence administrative et exécutive. En outre, il semble peu probable que cette structure isolée ait la capacité de gérer toutes les politiques publiques d'intérêt commun, y compris celle du logement. L'incapacité d'une structure juridique unique à prendre en charge les attributions de gouvernance et de délibération de l'ensemble des politiques publiques d'intérêt commun, ainsi que de leur exécution, est mise en relief par Santos, selon laquelle ce modèle peut inhiber les actions locales et conduire à un chevauchement des structures administrative déjà existantes⁶³⁹.

Avant de rejeter précipitamment la possibilité de prise en charge des fonctions de gestion des politiques d'intérêt commun par la structure de base des aires métropolitaines, il

⁶³⁵ Article 8 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁶³⁶ Article 5, III et article 7, II du Statut de la métropole. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁶³⁷ MARGUTI ; COSTA ; FAVARÃO (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 233.

⁶³⁸ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 482.

⁶³⁹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 112.

convient d'analyser les atouts de ce modèle, puis ses inconvénients. Comme son nom l'indique, l'organisme public technico-consultatif doit disposer d'un personnel spécialisé pour traiter les questions métropolitaines. Il ne doit alors pas s'agir d'opérer une simple adjonction de personnel des entités locales, mais il devra avoir son propre personnel, chargé d'analyser et de proposer des solutions aux défis de l'ensemble du territoire métropolitain. Cet organisme s'avère fondamental pour garantir la disponibilité d'informations au sein de l'aire métropolitaine, permettant aux acteurs politiques impliqués de faire un diagnostic précis de la situation métropolitaine dans les différents domaines d'intérêt commun. Le Statut de la métropole n'a pas indiqué la nature juridique de cet organisme. Ses caractéristiques dépendront donc de la nature qui lui sera attribuée par la loi dans chaque métropole : soit il s'agira d'un simple « organe » métropolitain, soit il sera doté d'une personnalité morale.

Le grand – et peut-être le seul – atout de la prise en charge de la politique du logement par un organe métropolitain est qu'il peut être prévu et réglementé par la propre loi qui institue l'aire métropolitaine. Il n'existe alors pas de grandes controverses sur son action, ses attributions devant être définies par la loi. Toutefois, étant un organe, il demeure soumis aux décisions de la personne à laquelle il est rattaché et n'a donc aucune autonomie : ni financière, ni administrative, ni budgétaire. En raison de cela, il peut être pris en otage par les conflits politiques entre les entités fédérées. En tant qu'organe au sein de la gouvernance interfédérative, il ne dispose pas de droits ni de compétences propres. Son fonctionnement dépend des autorisations et des délégations, notamment en raison de son caractère « technico-consultatif », ce qui restreint beaucoup son pouvoir de gestion.

En raison du manque de directives légales pour la configuration de la structure administrative de la gouvernance interfédérative, il faut reprendre le débat sur la nature juridique de l'aire métropolitaine elle-même, car elle a de nombreuses conséquences sur l'organisation administrative des métropoles. Lors du jugement de l'action directe en inconstitutionnalité n° 1842, le Tribunal fédéral suprême a eu à se prononcer sur les modalités de la mise en œuvre de l'intérêt commun au sein des métropoles⁶⁴⁰. Selon les Ministres, le rattachement de l'administration des aires métropolitaines à un organe créé par l'État-membre peut nuire à l'autonomie municipale, d'où l'importance de la création d'une personne morale chargée de

⁶⁴⁰ Voir la Première partie, Chapitre 1, Section 2, §2 de cette thèse.

l'administration métropolitaine, afin d'assurer l'intérêt commun. En ce sens, le Ministre Gilmar Mendes a défendu que « l'important est l'existence d'une structure avec une certaine forme de participation de toutes les entités concernées »⁶⁴¹. Quant au Ministre Lewandowski, il a partagé le raisonnement d'Alaor Caffé, selon lequel l'aire métropolitaine doit correspondre à une « *autarquia* territoriale, intergouvernementale et plurifonctionnelle »⁶⁴², possibilité qui sera analysée ci-dessous de façon plus approfondie. Autrement dit, ils ont soutenu que les aires métropolitaines doivent avoir une personnalité morale propre. Néanmoins, il convient de préciser que cette conclusion ne s'impose pas de façon générale, puisqu'elle a été donnée dans le jugement d'un cas spécifique. Elle n'a donc pas force de loi pour contraindre les États, mais cette interprétation devrait, tout de même, être prise en compte par ces derniers.

D'après Marcela Santos, pour que soit assurée l'autonomie administrative et financière de la structure administrative de la gouvernance métropolitaine, elle doit être dotée d'une personnalité morale propre, du fait qu'elle est une structure extérieure à l'État-membre et aux communes⁶⁴³. Luiz Henrique Alochio ajoute un autre argument en faveur de la création d'une personne morale spécifique pour s'occuper de l'administration de l'aire métropolitaine : si le constituant voulait simplement autoriser l'État à constituer un organe, il n'aurait pas besoin de le faire expressément, car cela découle de l'autonomie des entités fédérées. Autrement dit, il n'aurait nul besoin d'autoriser l'institution des aires métropolitaines s'il ne s'agissait que d'organes. Il suffirait de mentionner que dans les cas d'intérêt commun, la compétence serait transférée à l'État⁶⁴⁴. Cependant, telle ne fut pas l'option adoptée. L.-H. Alochio soutient ainsi que la solution la plus adéquate est la création d'une *autarquia*, étant donné qu'il s'agit d'une personne morale de l'administration décentralisée, créée pour exécuter ou gérer une fonction typiquement administrative et que les intérêts communs nécessitent des interventions et des planifications bien spécifiques. Finalement, les *autarquias* sont plus indépendantes et moins soumises aux intérêts politiques de l'État lui-même, du fait qu'il s'agit d'établissements

⁶⁴¹ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes, p. 183.

⁶⁴² *Ibid.*, p. 242-243.

⁶⁴³ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 129.

⁶⁴⁴ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re) pensando um tema relevante. *Interesse Público*, ano 5, n. 24, p. 187-204, mar/abr. 2004, p. 194.

techniques spécialisés en vue d'une certaine fonction publique, le contrôle étatique étant bien encadré⁶⁴⁵.

En tout cas, comme le Statut de la métropole ne prévoit que la création d'une « organisation administrative », sans la doter expressément de personnalité morale, la nature juridique de cette organisation dépendra de la réglementation de l'aire métropolitaine par la loi de chaque État-membre⁶⁴⁶. Autrement dit, il peut s'agir d'une aire métropolitaine dotée d'une structure administrative personnifiée ou d'une aire métropolitaine dont l'organisation administrative correspond à un organe. Dans ce cas-là, l'organe sera rattaché à l'État-membre chargé de la création de l'unité régionale, étant donné que tout organe doit être rattaché à une seule personne⁶⁴⁷ et que l'aire métropolitaine n'en est pas une. Ce modèle a été adopté dans la plupart des métropoles créées en 1973. Néanmoins, il ne semble plus adapté aux directives d'intégration préconisées par la Constitution de 1988 ni à celles de gestion partagée prévues par le Statut de la métropole, à cause des considérables limitations qu'il impose à l'autonomie de l'administration métropolitaine, en raison de son rattachement à l'État-membre. L'absence de personnalité morale propre fait que son patrimoine dépend de la personne à laquelle il est rattaché. D'après M. Santos, cette absence d'autonomie financière est contraire à l'article 7, III du Statut de la métropole⁶⁴⁸, qui prévoit un système partagé d'allocation de ressources entre les entités fédérées pour financer les aires métropolitaines. A son avis, le choix de la création d'un organe rendrait alors nécessaire la création d'autres structures, sectorielles, qui permettraient l'intégration des politiques d'intérêt commun⁶⁴⁹. En outre, le fait que l'organe métropolitain soit rattaché à l'État est susceptible de renforcer les réticences des communes, qui craignent de perdre leur autonomie et d'être soumises au contrôle de l'État. Il semble donc que la création d'une structure métropolitaine autonome soit la solution la plus adéquate pour assurer « l'organisation administrative » des métropoles.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 192-193.

⁶⁴⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 116.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 143.

⁶⁴⁸ « Article 7. Outre les directives générales établies par l'article 2 du Statut de la ville, la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doit respecter les directives spécifiques suivantes : [...] III – établissement de système intégré d'allocation de ressources et de reddition de comptes ; ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁶⁴⁹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Op. cit.*, p. 144-145.

La structure responsable de la gestion de la politique métropolitaine du logement

Une fois analysées les possibilités d'organisation administrative de l'aire métropolitaine, il s'agit d'étudier la structure responsable de la gestion de la politique métropolitaine du logement, qui est la politique publique d'intérêt commun faisant l'objet de cette thèse. En tenant compte de la diversité et la complexité des activités développées par les pouvoirs publics, la création de structures spécifiques responsables de la mise en œuvre de chaque politique publique sectorielle vise à assurer l'efficacité des actions publiques. Cette structure spécifique peut être soit un organe au sein de la structure métropolitaine, chargé de la politique du logement, soit une personne morale spécifique dotée de cette attribution.

Afin d'analyser l'adéquation d'un organe pour assurer la gestion de la politique du logement à l'échelle métropolitaine, il est indispensable de bien cerner cette politique et les actions qu'elle requiert pour être mise en œuvre. A la différence de la France, au Brésil, la politique du logement social n'est pas fondée sur la location sociale. La politique brésilienne était basée, à l'origine, sur le soutien aux ménages afin de leur permettre l'accès à la propriété, par des subventions, y compris aux promoteurs. On a ajouté à ce modèle, à partir des années 1990, une filière de régularisation foncière et d'urbanisation des lotissements, développée surtout par les entités locales pour résoudre le grave contexte d'insécurité foncière et de précarité des logements dans les villes brésiliennes.

En raison de ces particularités de la politique brésilienne du logement, la structure chargée du logement doit assurer au moins les objectifs suivants : l'élaboration des plans et des projets de construction de lotissements ou de régularisation foncière ; la procédure d'attribution des logements ; l'administration financière des projets ; la réalisation de marchés publics ou la délégation de services ; la passation de contrats ou de partenariats pour mettre en œuvre les projets. En ce qui concerne les spécificités métropolitaines, il faut y ajouter des activités liées à la coordination des actions locales en matière de logement et d'urbanisme.

Certaines de ces activités peuvent être exécutées par un simple organe rattaché à la gouvernance interfédérative (indépendamment du modèle d'aire métropolitaine adopté – personnifié ou non). Il s'agit, par exemple, les activités techniques, comme la réalisation d'études, de plans et de projets. L'expérience assez récente de la Chambre thématique métropolitaine du logement de l'aire métropolitaine de São Paulo en est un bon exemple. Cette

chambre, composée de représentants des gouvernements locaux et de l'État de São Paulo⁶⁵⁰, a mené une enquête sur les lotissements précaires existant dans le territoire métropolitain et a développé un outil qui permet le partage des données des communes sur le logement, ce qui pourra faciliter le processus de planification de la politique du logement à l'échelle métropolitaine⁶⁵¹. Néanmoins, la Chambre ne peut pas signer elle-même de contrats avec des promoteurs ou des agences de financement. En réalité, même l'aire métropolitaine ne le peut pas, à moins qu'elle soit dotée d'une personnalité morale. Ces limites renforcent l'importance que revêt la création d'une personne morale afin d'assurer l'organisation administrative de l'aire métropolitaine et la gestion des politiques d'intérêt commun et, par conséquent, la mise en œuvre des activités nécessaires à l'effectivité de la politique métropolitaine du logement.

Un autre exemple de structure non personnifiée chargée du logement métropolitain est le Comité d'habitation d'intérêt social créé par le Conseil délibératif de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte. L'objectif de la création de ce comité était la réalisation de débats entre les acteurs politiques concernés afin de permettre la construction d'un plan d'habitation sociale sur l'ensemble du territoire métropolitain. Pour ce faire, des compétences relatives à l'élaboration d'études lui ont été attribuées⁶⁵².

Ces deux exemples démontrent que les organes créés au sein de la gouvernance interfédérative chargés de la politique métropolitaine du logement peuvent bel et bien assurer l'intégration de l'organisation et de la planification de la politique métropolitaine du logement. Néanmoins, ils ne constituent pas la meilleure option pour garantir l'exécution (directe ou indirecte) de cette politique, en raison de leur manque d'autonomie administrative et financière. Étant donné que selon l'article 25, §3 de la Constitution fédérale, les objectifs de l'institution des aires métropolitaines comprennent l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun, il faut doter ces unités régionales d'une structure plus adéquate. En ce sens, Marcela Santos recommande la création d'une institution détenant une personnalité morale propre pour assurer plus de sécurité juridique à la gestion et davantage d'autonomie politique et financière. Il s'agit,

⁶⁵⁰ EMPLASA. *Câmaras Temáticas*. Disponible sur : « <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP/Camaras> ». Accès le 24 oct. 2019.

⁶⁵¹ EMPLASA. *Câmara Temática de Habitação define método para mapear assentamentos precários na RMSP*. 2017. Disponible sur : « <http://emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Camara-Tematica-de-Habitacao-define-metodo-para-mapear-assentamentos-precarios-na-RMSP> ». Accès le 24 oct. 2019.

⁶⁵² AGÊNCIA RMBH. *Comitê de Habitação de Interesse Social*. Disponible sur : « <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/comite-de-habitacao-de-interesse-social/> ». Accès le 11 avril 2019.

à son avis, d'une « condition pour l'exercice des compétences essentielles à l'effective intégration des politiques publiques d'intérêt commun, comme conclure des contrats »⁶⁵³.

Si l'on prend en compte la complexité et la grande demande de la politique du logement à l'échelle métropolitaine, il semble donc que la création d'une personne morale chargée de la politique du logement dans chaque aire métropolitaine soit plus adéquate, à l'image, par exemple, des EPCI en France, dont la forme la plus intégrée se nomme justement « métropole ». Nonobstant, l'institution d'un établissement véritablement métropolitain se heurte à divers obstacles posés par l'ordre juridique brésilien.

B. La souhaitable création d'une personne responsable du logement dans les métropoles

La création d'une personne morale spécifique chargée de la gestion et de l'exécution de la politique du logement semble la réponse la plus adéquate pour assurer la mise en œuvre du droit au logement à un niveau territorial pertinent dans les aires métropolitaines. Néanmoins, ces personnes morales doivent être rattachées à une entité fédérée – celle qui les a créées – et étant donné que les aires métropolitaines ne sont en principe qu'une institution régionale à caractère administratif, la création et le rattachement de l'établissement ne sont pas évidents, ce qui met en lumière les obstacles posés par l'ordre juridique brésilien à cette solution.

Avant tout, il convient de préciser que de même qu'en France, au Brésil, il existe différents modes de gestion d'un service public, encadrés par la Constitution et par la loi. En principe, le choix du mode revient à l'entité à l'initiative du service, mais la mise en pratique de cette règle ne s'avère pas toujours simple, notamment en raison de l'enchevêtrement des compétences matérielles issu de la Constitution de 1988. Des débats entre les entités fédérées peuvent alors avoir lieu afin de savoir qui est le responsable de tel ou tel service ou telle ou telle politique publique (et qui ne l'est pas), sujet très débattu dans les aires métropolitaines⁶⁵⁴.

Ayant déjà analysé les possibilités et limites de la gestion directe de la politique du logement par un organe de l'aire métropolitaine elle-même (voir ci-dessus), il convient maintenant d'étudier la façon dont une politique publique peut être soumise à l'*administration*

⁶⁵³ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 484.

⁶⁵⁴   propos de ces conflits et de la jurisprudence sur ce sujet, voir la Première partie, Chapitre 1, Section 2,  2.

indirecte, par le biais d'une décentralisation fonctionnelle⁶⁵⁵, dans une métropole (1), afin de déterminer quelle est l'institution la mieux adaptée à la mise en œuvre de la politique métropolitaine du logement (2).

1. Les différentes institutions de l'administration indirecte

L'article 37 de la Constitution de 1988 régit l'administration publique, en établissant ses principes et en définissant les exigences pour la création des personnes morales qui composent *l'administration indirecte*. D'après l'*inciso* XIX de cet article, « seulement par une loi spécifique pourra être créée une *autarquia* et autorisée l'institution d'une entreprise publique, d'une société d'économie mixte et d'une fondation »⁶⁵⁶.

Toutes les personnes de *l'administration indirecte* dépendent d'une loi pour être créées ou pour que leur institution soit autorisée. Cela veut dire que le pouvoir exécutif doit proposer leur création au pouvoir législatif. Dans le cas des aires métropolitaines, le problème consiste non seulement à savoir quel est le pouvoir exécutif qui peut proposer la création d'une personne morale, mais aussi quel est le pouvoir législatif qui doit l'autoriser. Mais avant de se pencher sur cette question, il convient de comprendre les différences entre chacune des personnes mentionnées à l'article 37 de la Constitution (entreprises publiques, sociétés d'économie mixte, fondations et *autarquias*), pour savoir quel type d'organisme est le plus adapté aux besoins de la politique métropolitaine du logement.

Les sociétés publiques

Selon l'article 173 de la Constitution de 1988, les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte sont les seuls organismes qui peuvent être chargés par l'État de l'exploitation directe de l'activité économique, cela étant leur but principal. Cette exploitation n'est permise que pour des motifs de sécurité nationale ou parce qu'elle représente un grand intérêt collectif⁶⁵⁷. En plus des activités économiques, ces personnes peuvent être créées pour accomplir une

⁶⁵⁵ Sur ce sujet, voir la Deuxième partie, Chapitre 1, Section 1, §1, A.

⁶⁵⁶ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁶⁵⁷ Au Brésil, de la même façon qu'en France (CE, ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris : Rec. CE 2006, p. 272), il y a des limites au développement d'activités économiques par les pouvoirs publics.

mission de service public⁶⁵⁸. Alors que le capital des entreprises publiques doit être exclusivement formé par les ressources des personnes de droit public, celui des sociétés d'économie mixte peut compter sur des ressources privées, comme leur nom l'indique. En tout cas, d'après l'article 173 de la Constitution, leur régime juridique est celui des entreprises privées. Autrement dit, il s'agit de personnes morales de droit privé. Cependant, elles doivent respecter les principes de l'administration publique et les normes générales des appels d'offre et de la passation des marchés. Dans la rédaction de la Constitution donnée par l'amendement constitutionnel n° 19/1998⁶⁵⁹, ces personnes reprennent ainsi les caractéristiques fixées par le Décret-loi n° 200/1967⁶⁶⁰.

Les fondations publiques

La nature juridique des fondations instituées par les pouvoirs publics est très controversée à cause de l'imprécision législative concernant ce thème et de leur mauvaise utilisation par les pouvoirs publics, ces dernières années. Le Code civil prévoit que les « fondations » sont, en général, des personnes morales de droit privé (art. 44, III)⁶⁶¹, mais il ne dispose rien en ce qui concerne les « fondations publiques », mentionnées par le Décret-loi n° 200/1967 et par la Constitution de 1988, c'est-à-dire au sujet des fondations créées par les pouvoirs publics.

La loi n° 7596/1987 a inclus les dites « fondations publiques » dans la liste du Décret-loi n° 200/1967 relatif aux personnes qui composent *l'administration indirecte* et les a définies comme des personnes morales de droit privé, sans but lucratif, créées par l'autorisation législative. Elles peuvent développer diverses activités, hormis celles qui doivent, selon la loi, être directement exécutées par des entités de droit public. Elles bénéficieraient de l'autonomie administrative et d'un patrimoine propre⁶⁶². La brèche ouverte par cette définition légale de la nature des « fondations publiques », considérées par la loi comme des personnes de droit privé, a

⁶⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 199.

⁶⁵⁹ Cet amendement constitutionnel a déclenché la « réforme administrative » de l'État brésilien.

⁶⁶⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise économique et réforme de l'État au Brésil* : pour une nouvelle interprétation de l'Amérique latine. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2002.

⁶⁶¹ Loi fédérale n° 10.406/2002. *Code civil*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm ». Accès le 31 oct. 2019.

⁶⁶² Décret-loi n° 200 du 25 février 1967. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm ». Accès le 21 oct. 2019.

favorisé leur utilisation dans la gestion des services publics sans les « contraintes » du régime de droit public. Mais, ce détournement des fondations a suscité des controverses au sein de la doctrine et de la jurisprudence.

Justen Filho défend l'idée qu'il existe deux types de fondations liées aux pouvoirs publics : les « fondations publiques », qui seraient en réalité des personnes de droit privé, et les « fondations de droit public », qui constitueraient une espèce *d'autarquia*, se distinguant de celle-ci par les activités qu'elles développent (les fondations étaient un instrument pour le développement des activités culturelles, de recherche et similaires). Toutefois, Celso Antônio Bandeira de Mello affirme, quant à lui, que la dénomination « fondation » ne produit aucun effet juridique important. C'est le régime juridique applicable qui définit la nature de la personne. Lorsque certains pouvoirs publics lui sont attribués et que le régime applicable est de droit public, il s'agit d'une personne morale de droit public. Elle est, alors, assimilée à l'*autarquia*, qui correspond à un prolongement personnifié de l'entité qui l'a créée⁶⁶³, comme cela a été reconnu par la jurisprudence du Tribunal de justice supérieur (STJ), lors du jugement du recours spécial n° 204.822/RJ⁶⁶⁴. Le Tribunal fédéral suprême a confirmé que toutes les fondations instituées par les pouvoirs publics ne sont pas des personnes de droit privé. Celles qui assument la gestion d'un service public et sont soumises au régime de droit public sont des fondations de droit public⁶⁶⁵.

En somme, ces entités sont des personnes de nature administrative, auxquelles a été attribué un patrimoine pour qu'elles puissent gérer certaines activités, à caractère social et sans but lucratif. Étant donné que, selon la loi, on ne peut leur attribuer que le développement d'activités qui n'exigent pas d'être exécutées par des organes ou entités de droit public, elles ne semblent pas adéquates pour s'occuper de la politique métropolitaine du logement, qui est une politique d'intérêt commun. En ce sens, Marcela Santos souligne que le régime juridique des

⁶⁶³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 184.

⁶⁶⁴ Recours spécial 204.822-RJ, Rapporteur Ministre Maria Thereza de Assis Moura. Jugé le 26 juin 2007. Arrêt publié le 3 septembre 2007. Disponible sur : « <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=199900161122&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea> ». Accès le 5 nov. 2019.

⁶⁶⁵ ROSA JUNIOR, Edson Raimundo. *Fundações públicas e sua natureza jurídica*. Disponible sur : « <https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica> ». Accès le 5 nov. 2019.

fondations les empêche d'avoir deux compétences essentielles pour l'intégration des politiques d'intérêt commun : la fonction normative et le pouvoir de police⁶⁶⁶.

Les autarquias

En ce qui concerne les *autarquias*, la Constitution ne laisse aucun doute sur leur régime juridique : elles sont soumises au droit public, y compris pour leur personnel. Introduites dans l'ordre juridique brésilien en 1943 comme un « service public décentralisé, avec une personnalité de droit public »⁶⁶⁷, les *autarquias* correspondent à un prolongement personnalisé de l'entité qui les a créées. Du fait que la Constitution de 1988 n'a pas défini le rôle de ces établissements, il faut reprendre les dispositions de la législation infraconstitutionnelle et les commentaires de la doctrine pour essayer de préciser quelles sont les activités que peuvent assumer les *autarquias*.

Marçal Justen Filho considère que : « *L'autarquia* est un instrument pour la mise en œuvre des fonctions propres et inhérentes à l'État, non susceptibles d'être réalisées sous le régime de droit privé »⁶⁶⁸. Étant donné que ce sont des personnes de droit public, elles peuvent prendre en charge les intérêts publics, ce qui ne s'applique pas aux entreprises publiques et aux sociétés d'économie mixte, selon Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁶⁹.

Ayant des droits et des obligations en leur propre nom et leur propre patrimoine, les *autarquias* se distinguent de l'entité de l'administration directe à laquelle elles sont rattachées⁶⁷⁰. Elles bénéficient d'une liberté administrative dans les limites de la loi qui les a créées, n'étant subordonnées à aucun organe de l'État, mais simplement contrôlées. Ce contrôle correspond à la tutelle, qui, selon Mello, « est le pouvoir de l'Administration centrale d'influer sur elles pour les conformer à l'accomplissement des objectifs publics pour lesquels elles ont été créées »⁶⁷¹. Toutes proportions gardées, *l'autarquia* est similaire à l'établissement public français, étant

⁶⁶⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 142.

⁶⁶⁷ Décret-loi n° 6.016 du 22 novembre 1943. Disponible sur : « <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6016-22-novembro-1943-416115-publicacaooriginal-1-pe.html> ». Accès le 30 oct. 2019.

⁶⁶⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. Sao Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 277.

⁶⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*

⁶⁷⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. cit.*, p. 278.

⁶⁷¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 162.

donné qu'il s'agit aussi d'« une personne morale de droit public à compétence spéciale, créée pour accomplir une (ou plusieurs) mission(s) de service public »⁶⁷².

2. Le choix de l'institution la mieux adaptée

Les caractéristiques des personnes morales qui composent *l'administration indirecte* étant présentées, il reste à analyser quelle est la plus adéquate pour assumer la politique métropolitaine du logement. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, cette analyse dépend du type de politique mise en œuvre. Le modèle traditionnellement adopté au Brésil comprend, d'une part, la construction de lotissements par des entreprises privées avec le soutien public et la destination des logements à des ménages bénéficiant de subventions et d'autre part, des procédures de régularisation foncière et urbanistique.

Il faut, tout d'abord, souligner que ce modèle n'implique pas forcément l'exploitation d'une activité économique, comme c'est le cas du service des transports en commun ou de l'assainissement. Historiquement, les logements ne sont pas construits par les pouvoirs publics eux-mêmes. On n'est donc pas obligé de suivre le régime établi par l'article 173 de la Constitution. Cependant, étant donné que les entreprises publiques et les sociétés d'économie mixte peuvent elles aussi assurer l'exécution d'un service public, en principe, elles ont la possibilité de prendre en charge la politique du logement. Les COHAB en sont un bon exemple. Néanmoins, leur expérience révèle aussi les faiblesses de ce modèle pour assurer le droit au logement aux personnes les plus démunies. La recherche du profit par les constructeurs privés et le principe d'autofinancement qui commandent l'action des COHAB peuvent compromettre l'étendue de cette politique publique. Il ne semble donc pas approprié que la politique du logement soit menée par une entreprise publique, ou par une société d'économie mixte.

Consistant en un démembrement des pouvoirs publics, *l'autarquia*, chargée d'une mission de service public spécifique, est la personne morale la plus adaptée pour assurer la mise en œuvre d'une politique du logement. Elle permet la gestion et la planification de la politique, ainsi que l'administration de la liste des demandeurs de logements, la signature de contrats et la réalisation d'appels d'offres. On peut lui transférer, en tant que personne morale de droit public, des attributions dont la charge était, à l'origine, assumée par des entités fédérées et elle peut en

⁶⁷² DESGREES DU LOÛ, Dominique Maillard. *Op. cit.*, p. 143.

venir à prendre en charge un intérêt public. En outre, étant un prolongement personnalisé des pouvoirs publics, elle possède les mêmes prérogatives que celui-ci, y compris le pouvoir de police. En tant que forme de décentralisation fonctionnelle, elle « répond à des préoccupations d'efficacité, de technique financière ou autre, de responsabilisation des dirigeants par l'octroi de l'autonomie financière et de la personnalité morale au service. »⁶⁷³.

Malgré son adéquation pour assurer une mission comme celle de la politique du logement, la création d'une *autarquia* pour gérer cette politique à l'échelle métropolitaine se heurte à l'obligation de son rattachement à une entité fédérale, problème ayant également été constaté lors de l'institution d'une entreprise publique ou d'une société d'économie mixte. L'aire métropolitaine n'étant pas une entité fédérée, elle ne peut pas créer un organisme *d'administration indirecte*. En ce sens, la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême a déjà reconnu que l'initiative des politiques publiques d'intérêt commun doit être partagée entre les communes métropolitaines et l'État-membre concernés⁶⁷⁴, mais il n'a pas indiqué comment il faut procéder pour surmonter les obstacles créés par une législation qui a été conçue pour les entités fédérées.

Au fond, l'incomplétude de la définition de la nature juridique des aires métropolitaines explique le problème que celles-ci rencontrent pour gérer les politiques publiques d'intérêt commun, qui sont à leur initiative. L'organisation de l'administration publique brésilienne a été fondée sur le binôme « entité fédérée » et « administration indirecte », qui sont étroitement liées. Néanmoins, en principe, les aires métropolitaines n'entrent pas dans ce schéma, car bien qu'ayant leurs propres compétences et attributions, ce ne sont pas des entités fédérées. Elles éprouvent donc des difficultés à gérer leurs affaires, notamment parce que l'administration publique est régie par le principe de la légalité, de nombreuses décisions et actes ne pouvant avoir lieu que par le biais de la loi. Etant donné que l'aire métropolitaine n'est pas une entité fédérée, elle ne dispose pas d'un pouvoir législatif. De ce fait, quand un acte dépend de l'approbation d'une loi – la création d'une *autarquia* étant un exemple – elle ne peut pas l'adopter toute seule.

Dans ce cadre, l'ordre juridique brésilien offre deux solutions : soit l'État-membre crée une *autarquia* et le conseil délibératif de l'aire métropolitaine décide de lui déléguer la gestion

⁶⁷³ *Ibid.*, p. 201.

⁶⁷⁴ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

d'une politique d'intérêt commun, soit toutes les communes et l'État-membre concernées constituent ensemble une *autarquia*, une « *autarquia* interfédérative ». La première option est la plus fréquente, mais elle n'est pas choisie sans quelques réticences, notamment en raison de son inévitable rattachement à l'État-membre. La seconde, sans fondement légal exprès, suscite encore plus de débats, y compris jurisprudentiels, comme on le verra par la suite (Section 2, §1, A).

Dès la création des premières aires métropolitaines, en 1973, les États-membre ont institué des *autarquias* chargées en général de leur planification. Ces établissements, à profil technique, sont à la base de l'idée encore répandue que les métropoles constituent une forme de tutelle des États-membres sur les communes. Même si le régime métropolitain a beaucoup évolué, ces dernières années, les réticences locales envers ce type d'établissement sont compréhensibles. Ce cadre est encore plus aggravé quand un établissement rattaché directement à l'État-membre est censé être en chargé directement de l'exécution d'une politique publique d'intérêt commun. On en revient alors au débat sur l'autonomie municipale, les nombreuses controverses concernant le service de l'assainissement en sont un bon exemple⁶⁷⁵.

Tout compte fait, la seule possibilité juridique dont bénéficie une *autarquia*, créée et rattachée à l'État, pour assumer une politique publique d'intérêt commun sans nuire à l'autonomie municipale est que cette délégation ressorte d'une décision prise dans le cadre de la gouvernance interfédérative, c'est-à-dire, qu'il s'agisse d'une décision du conseil délibératif de l'aire métropolitaine. Dans ce cas-là, la délégation de la gestion d'une politique d'intérêt commun, comme celle du logement métropolitain, peut correspondre à une gestion partagée.

Toutefois, il subsiste toujours le risque que l'État utilise son pouvoir de tutelle issu du rattachement de l'*autarquia* pour la contrôler et faire prévaloir son propre intérêt et pas forcément l'intérêt commun. Afin de réduire ce risque, des mécanismes peuvent être prévus par la loi de création de l'établissement, par exemple que la direction de l'*autarquia* soit nommée par

⁶⁷⁵ En 2018, deux mesures provisoires ont été édictées et un projet de loi a été envoyé à l'Assemblée portant sur la régulation des services d'assainissement, favorisant la privatisation de ces services. Le projet de loi n° 4162/2019 précise qu'il relève de la compétence des communes le pouvoir concédant relatif aux services d'assainissement, en règle. En ce qui concerne les aires métropolitaines, la compétence est attribuée de façon partagée à l'État et aux communes qui composent cette unité régionale, pouvant alors déléguer ce service. Le projet a suscité de nombreuses controverses, mais il a été approuvé et le 15 juillet 2020 la loi n° 14.026 a été publiée. Sur ce sujet, voir notamment : SCHIOZER, Lucas Van de Bilt. *Saneamento básico em regiões metropolitanas e o PL 3.261/2019*. Disponible sur : « <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas-e-o-pl-3-261-2019-29062019> ». Accès le 8 juin 2020.

le conseil délibératif de l'aire métropolitaine, et que ses objectifs et ses directives soient précisés. Pourtant, la stabilité de ces mécanismes dépend surtout d'un compromis politique entre les communes et l'État-membre, étant donné que celui-ci peut modifier la loi et supprimer ces garanties. Cela révèle, d'un côté, la fragilité de l'attribution de ce type de responsabilité à un établissement qui n'est pas directement rattaché à l'aire métropolitaine ; et de l'autre, les difficultés émanant du fait que les aires métropolitaines ne sont pas une entité fédérée et ne jouissent pas des mêmes pouvoirs et prérogatives que celles-ci.

En somme, l'ordre juridique brésilien n'offre pas encore de structures bien adaptées aux problèmes spécifiques de gestion dans les aires métropolitaines, ce principalement à cause de leur statut juridique. Néanmoins, l'initiative des gouvernements locaux en quête d'efficacité a abouti à la création de certains instruments pour assurer une « gestion partagée », les consortiums en étant, comme nous le verrons, l'exemple majeur. Même si cet instrument n'a pas été conçu pour les aires métropolitaines, il peut toutefois offrir une solution aux impasses présentées, en assurant la gestion partagée des politiques publiques, y compris celle du logement, comme nous le verrons par la suite.

Section 2. L'exécution intégrée de la politique métropolitaine du logement

En raison des caractéristiques du modèle de la politique du logement adopté au Brésil, son exécution dépend de la réalisation de partenariats (§1). Traditionnellement, ceux-ci sont conclus entre les pouvoirs publics et les entrepreneurs privés pour assurer la construction des logements (B), mais, dans les aires métropolitaines, ils peuvent aussi comprendre la coopération entre les entités fédérées concernées, les *consortiums* publics constituant un moyen important pour l'assurer (A).

En outre, il faut rappeler que l'exécution des politiques métropolitaines est soumise à un contrôle citoyen, conséquence du principe de la gestion démocratique de la ville, qui régit la politique urbaine brésilienne (§2). Dans ce cadre, la participation du public au sein des structures métropolitaines revêt une importance majeure (A), et elle s'étend à l'exécution des politiques d'intérêt commun, comme de la politique métropolitaine du logement (B).

§1. Une exécution fondée sur les partenariats

Les pouvoirs publics n'exécutent pas tout seuls la politique du logement. Ils ont besoin d'établir des partenariats avec le secteur privé, notamment pour assurer la mise en place de la construction des logements (B), et, dans les métropoles, ils peuvent également s'associer, par exemple, à la création d'un consortium, afin d'assurer la gestion partagée de cette politique (A).

A. Les consortiums publics pour le logement

Les demandes en matière de logement dans les villes brésiliennes sont très diverses et révèlent la complexité de la mise en œuvre d'une politique qui assure de façon effective le droit au logement. Dans le cas des aires métropolitaines, on ne peut passer sous silence les difficultés émanant de l'intégration des actions des différents acteurs concernés en faveur de l'intérêt commun. L'importance de disposer d'une structure administrative chargée de la gestion partagée de la politique du logement et dotée de la capacité pour l'assurer étant déjà posée, il faut comprendre quels sont les outils dont elle peut se servir pour exécuter cette politique.

En ce sens, l'on en revient aux *consortiums* publics, qui sont associés au développement du fédéralisme coopératif au Brésil, à côté des aires métropolitaines. Comme nous l'avons déjà évoqué⁶⁷⁶, cet instrument permet aux entités fédérées de s'associer volontairement afin d'assurer la gestion partagée d'une politique ou d'un service public. Il a été reconnu par la Constitution fédérale, lors de la réforme administrative mise en place par l'amendement constitutionnel n° 19/1998, qui a aussi prévu la possibilité, pour les entités, d'établir des conventions de coopération⁶⁷⁷.

Comme l'a bien précisé A. Alves, en raison de leur caractère volontaire, ces instruments ne s'avèrent pas suffisants pour assurer l'intérêt commun dans les aires métropolitaines, qui ont besoin de davantage de stabilité politique et ne peuvent dépendre de la volonté associative des communes. Cependant, étant donné qu'ils favorisent la coopération interfédérative, ils peuvent servir à assurer l'exécution intégrée et la gestion partagée des politiques d'intérêt commun une fois instituées les aires métropolitaines⁶⁷⁸. Dans cet esprit, Machado et Pires soulignent que ces dispositifs contractuels peuvent être des « instruments auxiliaires » des aires métropolitaines⁶⁷⁹. Selon Luciana Royer, l'association volontaire des communes promue par les *consortiums* offre une légitimité à l'action conjointe dans les aires métropolitaines, après les années de planification technocratique et centralisée, car elle constitue un important moyen de sortir de cette impasse politique en assurant l'autonomie municipale⁶⁸⁰.

Les deux instruments mentionnés par l'article 241 de la Constitution fédérale sont réglementés par la loi fédérale n° 11.107/2005, qui a doté les *consortiums* d'une personnalité morale, alors que les conventions de coopération correspondent à un contrat entre les entités fédérées, mais sans personnalité morale, dans lequel les parties contractantes ont des intérêts et

⁶⁷⁶ Sur ce sujet, voir la Première partie, Chapitre 1, §1, B.

⁶⁷⁷ « Article 241. L'Union, les États, le District fédéral et les Communes disciplineront par la loi les consortiums publics et les conventions de coopération entre les entités fédérées, autorisant la gestion associée des services publics, ainsi que le transfert total ou partiel des charges, services, personnel et biens essentiels à la continuité des services transférés ». Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 jan. 2020.

⁶⁷⁸ ALVES, Alaôr Caffé. Questões urbanas regionais: Estado, municípios e regiões metropolitanas no Brasil. Articulações jurídicas e conflitos institucionais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). *Gestão pública e direito municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 108.

⁶⁷⁹ MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁶⁸⁰ ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. In *XV Encontro Nacional da Anpur*, Recife: ANPUR, 2013, p. 10.

des finalités communs ou convergents, d'après l'enseignement de Mello⁶⁸¹. Selon l'article 4, IV de cette loi, la nature de la personnalité morale attribuée au *consortium* dépend du choix des entités qui le composent. Dans le cas où il est doté d'une personnalité de droit public, il est assimilé à une *autarquia*, comme cela a été analysé ci-dessus⁶⁸², ce qui signifie que la création d'un *consortium* offre une possible réponse aux défis de l'établissement d'une personne morale interfédérative pour s'occuper des activités métropolitaines. C'est pourquoi il faut vérifier les avantages qu'il peut apporter à l'exécution de la politique métropolitaine du logement.

Le consortium comme outil métropolitain

Les *consortium* ont déjà été adoptés par la plupart des communes brésiliennes, notamment dans les secteurs de la santé et de l'assainissement. Ils peuvent alors favoriser l'intégration des politiques d'intérêt commun dans les aires métropolitaines. Selon Alaôr Caffé Alves, son utilisation au niveau métropolitain pour organiser, planifier et exécuter ces politiques est non seulement possible, mais même conseillée, car ils fournissent les moyens opérationnels permettant d'assurer l'exécution de ces politiques de façon efficace⁶⁸³.

Ainsi, les *consortiums* ont été retenus par le Statut de la métropole comme l'un des outils du développement urbain intégré, ainsi que les conventions de coopération⁶⁸⁴. En fait, dans son article 23, le Statut a renforcé la possibilité d'utilisation de ces instruments par les communes métropolitaines : « Indépendamment des dispositions de cette loi, les communes peuvent formaliser des conventions de coopération et constituer des *consortiums* publics pour l'action en politiques publiques d'intérêt commun dans le champ du développement urbain, selon la Loi n° 11.107 de 6 avril 2005 »⁶⁸⁵.

En commentant ce dispositif, Marcela Santos conclut qu'il sert à écarter les éventuels doutes sur la possibilité de coexistence entre les unités régionales et ces outils de coopération

⁶⁸¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 420-421.

⁶⁸² Voir la Première partie, Chapitre 1, §1, B.

⁶⁸³ ALVES, Alaôr Caffé. *Art. cit.*, p. 108.

⁶⁸⁴ « Article 9. Sans préjudice de la liste présentée par l'article 4 du Statut de la ville, dans le développement urbain intégré des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines seront utilisés, entre autres, les instruments suivants : [...] VI – consortiums publics, selon la loi n° 11.107/2005 ; VII – conventions de coopération ; ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 25 jan. 2020.

⁶⁸⁵ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 25 jan. 2020.

interfédérative. Ces instruments doivent, en effet, être utilisés par les entités fédérées dans le cadre de politiques d'intérêt commun pour assurer le développement urbain⁶⁸⁶. Autrement dit, les *consortiums* peuvent être conclus après la création d'aires métropolitaines, notamment pour la réalisation de politiques publiques spécifiques, présentant des avantages institutionnels pour leur régulation et leur exécution au niveau métropolitain⁶⁸⁷. Cependant, la loi n'a pas indiqué comment ce rapport doit s'établir, ce que déplore Santos, car il peut y avoir un chevauchement entre l'action du *consortium* et celle de l'aire métropolitaine⁶⁸⁸.

Alaôr Alves met en relief le fait que, selon la loi n° 11.107/2005, les *consortiums* publics dotés d'une personnalité de droit public intègrent l'administration indirecte de toutes les entités qui les composent, correspondant à une entité intergouvernementale qui, pour remplir ses missions, peut passer des contrats avec des entités ou des organes du gouvernement, promouvoir des expropriations et conclure des contrats avec l'administration directe ou indirecte des entités associées, sans mise en concurrence⁶⁸⁹. Il s'agit donc d'un outil puissant qui consacre les bases du fédéralisme de coopération⁶⁹⁰. Maria Tereza Dias signale toutefois que l'inclusion du *consortium* dans l'administration indirecte de toutes les entités associées ne le soumet pas au contrôle ou à la tutelle de ces entités, comme cela a été prévu par le Décret-loi n° 200/1967 (qui régit le rapport entre les entités fédérées et leur administration indirecte). Les prérogatives de l'administration directe sur celle indirecte ne peuvent pas s'appliquer à la gestion des *consortiums* sans avoir fait l'objet d'une relecture, sous peine de dénaturer ses objectifs et caractéristiques⁶⁹¹.

En tout état de cause, le *consortium* a un potentiel indéniable pour rassembler les entités locales en faveur d'un intérêt commun, tout en assurant une administration décentralisée et spécialisée qui favorise une économie d'échelle et une exécution efficace des politiques sectorielles.

⁶⁸⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 507.

⁶⁸⁷ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 157.

⁶⁸⁸ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 507.

⁶⁸⁹ Article 2 de la loi fédérale n° 11.107/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm ». Accès le 26 jan. 2020.

⁶⁹⁰ ALVES, Alaôr Caffé. *Art. cit.*, p. 107.

⁶⁹¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 104.

L'encouragement de l'utilisation des consortiums par les politiques nationales

La constitution des *consortiums* a alors été encouragée par certaines politiques nationales, comme la Politique nationale de l'assainissement de base (PNSB), la Politique nationale des déchets ménagers (PNRS) et le Système unique de santé (SUS). Nascimento Neto met en relief le rapport entre l'encouragement des *consortiums*, à partir des années 1980 et 1990, et la stratégie de décentralisation de certaines politiques publiques⁶⁹².

La loi fédérale n° 8.080, qui régit le SUS, prévoit, depuis 1990, la possibilité, pour les communes, d'établir des *consortiums* afin de développer de façon conjointe les actions et services de leurs compétences dans le domaine de la politique de santé⁶⁹³. Le *consortium* est considéré comme le premier modèle qui articule les politiques publiques au Brésil, renforçant les principes de la décentralisation et de la régionalisation des services⁶⁹⁴. Ce n'est donc pas un hasard si les expériences de *consortium* se concentrent dans le domaine de la santé, car il y a eu, depuis les années 1990, une affectation des ressources et une coordination fédérale pour diffuser ce modèle interfédératif.

Ces dernières années, les *consortiums* se sont multipliés dans le domaine environnemental, depuis le développement de la Politique nationale d'assainissement de base par la loi n° 11.445/2007 et de la Politique nationale de déchets ménagers par la loi n° 12.305/2010⁶⁹⁵. La politique d'assainissement a établi les *consortiums* comme l'un des moyens de prestation régionalisée des services d'assainissement, ainsi que de régulation et de surveillance de cette prestation⁶⁹⁶. En outre, la PNRS a prévu que les *consortiums* publics constitués pour permettre la prestation de services publics relatifs aux déchets ménagers auront un accès privilégié aux ressources de l'Union⁶⁹⁷. A partir de l'étude des expériences des aires métropolitaines de Curitiba, Belo Horizonte et Salvador concernant la gestion des déchets ménagers, Nascimento Neto a pu constater l'importance fondamentale, pour le développement des arrangements intercommunaux, de ces directives d'association posées par la législation

⁶⁹² NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) –Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015, p. 79.

⁶⁹³ Art. 10 de la loi fédérale n° 8.080/1990.

⁶⁹⁴ NASCIMENTO NETO, Paulo. *Op. cit.*, p. 19.

⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 78.

⁶⁹⁶ Articles 15 et 16 de loi fédérale n° 11.445/2007.

⁶⁹⁷ Art. 45 de la loi fédérale n° 12.305/2010.

nationale, ainsi que des conditions pour les transferts de ressources⁶⁹⁸, révélant l'efficacité de ces mécanismes d'incitation à la coopération volontaire.

En somme, les *consortiums* offrent divers avantages pour l'exécution partagée de certains services publics. Maria Cançado souligne que le *consortium* pourra exécuter lui-même les activités ou les déléguer à un particulier, par le biais d'une concession, permission ou autorisation du service public⁶⁹⁹. Selon Paula Losada, il est possible de constituer un *consortium* afin de répondre aux spécificités de chaque service public, en quête d'une échelle plus adaptée à la prestation de ces services, cohérente avec l'accord politique propre à chaque arrangement institutionnel. En outre, la coopération promue par cet instrument permet le partage de l'assistance technique, des biens et d'un personnel qualifié entre les administrations publiques associées⁷⁰⁰. Machado et Pires mettent en valeur les avantages apportés par les consortiums et découlant de la rationalisation des coûts, de l'échelle et de l'équilibre dans les jeux du pouvoir gouvernemental⁷⁰¹. Selon Firkowski, le *consortium* constitue l'un des seuls moyens juridiques dont l'on dispose pour dépasser la structure territoriale traditionnelle de planification métropolitaine⁷⁰².

Le *consortium* offre également une alternative au financement des politiques d'intérêt commun, grâce aux mécanismes réglementés par la loi n° 11.107/2005, comme les « contrats de répartition ». D'après l'article 8 de cette loi, le transfert des ressources des entités associées vers le *consortium* est exclusivement réalisé par ce type de contrat, qui doit être formalisé lors de chaque exercice financier entre l'entité associée et le *consortium*. Une fois ce contrat signé, l'entité assume une obligation devant le *consortium* ; elle est même susceptible d'être exclue dans le cas où elle n'aurait pas prévu dans sa loi budgétaire de crédits suffisants pour supporter les dépenses assumées (art. 8, §5).

⁶⁹⁸ NASCIMENTO NETO, Paulo. *Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas*. São Paulo: Atlas, 2013.

⁶⁹⁹ CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 253.

⁷⁰⁰ LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, Fernanda (org). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington, D.C: BID, 2010, p. 193.

⁷⁰¹ MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. *Op. cit.*, p. 420.

⁷⁰² FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013, p. 32.

Les consortiums chargés du logement

Malgré le succès des *consortiums* de santé et d'assainissement et de son potentiel pour intégrer la gestion politique, l'adoption de ce modèle est toujours très rare dans le domaine du logement. D'après les données de la Recherche d'informations de base des communes (MUNIC), réalisée par l'IBGE, seules 241 communes brésiliennes ont affirmé faire partie d'un *consortium* public destiné au logement en 2011⁷⁰³. Le contexte s'est même aggravé depuis cette date en raison de difficultés et de retards de l'agenda politique pour affronter la question métropolitaine. D'après Nascimento Neto, la déconnexion spatiale et thématique entre diverses politiques publiques et les conflits institutionnels sont ainsi toujours présents dans la gestion de l'espace métropolitain et les politiques nationales de logement et d'infrastructure ont renforcé le modèle d'une urbanisation discriminante et la ségrégation socio spatiale⁷⁰⁴.

Il faut alors concevoir des « stratégies de défragmentation »⁷⁰⁵ de la gestion métropolitaine du logement, le renforcement des aires métropolitaines et l'encouragement des *consortiums* par le Statut de la métropole pouvant contribuer à un changement de la donne. En fait, le *consortium* est un instrument qui peut être employé afin de développer de nombreuses activités nécessaires à la mise en œuvre de la politique métropolitaine du logement : diagnostic du déficit de logements, identification des aires d'action prioritaire, élaboration de plans métropolitains du logement, ainsi que proposition de projets aux acteurs locaux et de modifications des programmes afin d'assurer la mise en compatibilité des politiques locales.

Le Consortium de l'ABC représente de bons exemples dans ce domaine. Créé en 1990 comme une association privée qui regroupait les sept communes de la région est de l'État de São Paulo où se concentraient les industries métallurgiques, il est devenu, en 2010, le premier consortium multisectoriel de droit public du Brésil⁷⁰⁶. L'un des secteurs gérés par le consortium est celui du logement, dont l'objectif est d'« améliorer la gestion de la politique du logement dans la région, à partir du développement d'actions partagées qui contribuent à urbaniser, assainir et régulariser les logements précaires et à risque »⁷⁰⁷. En septembre 2015, il a signé un

⁷⁰³ NASCIMENTO NETO, Paulo. Políticas de habitação em espaços metropolitanos, p. 79.

⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 61.

⁷⁰⁶ CONSORCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. O consórcio. Disponible sur : « <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio> ». Accès le 24 mars 2017.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

contrat de coopération technico-scientifique avec l'Université fédérale de l'ABC (UFABC), qui a été chargée de la réalisation d'une étude visant à évaluer et caractériser le problème du logement dans la Région du Grand ABC, en identifiant les besoins en termes d'habitations et en envisageant l'intervention des communes afin de contribuer au renforcement institutionnel du Consortium et à l'exécution du Plan pluriannuel régional (2014-2017)⁷⁰⁸. Toujours dans le cadre de ce partenariat avec l'UFABC, des formations avec les équipes techniques des communes concernées ont été prévues, afin de permettre l'organisation des interventions publiques et la production des informations⁷⁰⁹.

Le Consortium de l'ABC a aussi proposé la création d'une liste unique de demandeurs de logements au sein des communes associées à ce projet, ce en partenariat avec la Compagnie de développement urbain et de l'habitation du gouvernement de l'État de São Paulo. Cette mesure vise à identifier de façon plus précise le réel déficit dans la région⁷¹⁰. Comme l'a souligné le Rapport final du diagnostic réalisé par l'UFABC, « l'existence de listes propres ou de sources d'information pour identifier le manque de logements dans les taudis est fondamentale pour l'élaboration de programmes et de projets de logements, ainsi que pour définir les interventions locales prioritaires »⁷¹¹.

En somme, la création de *consortiums* chargés du logement dans les aires métropolitaines peut favoriser une exécution intégrée de cette politique d'intérêt commun, en établissant un partenariat entre les acteurs politiques métropolitains. Comme cela a été signalé par une étude de la Confédération nationale des communes (CNM)⁷¹², ces *consortiums* peuvent assumer divers rôles dans ce domaine, tels que la définition d'une politique régionale du logement, la construction d'unités de production de matériau de construction, la formation d'une main-d'œuvre qualifiée pour le développement de projets d'auto-construction ou la prestation

⁷⁰⁸ UFABC. *Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC: síntese dos principais resultados*. 2016, p. 5.

⁷⁰⁹ ABC DO ABC. *Consórcio promove primeira capacitação regional sobre política habitacional*. Disponible sur : « <https://www.abcdoabc.com.br/abc/noticia/consorcio-promove-primeira-capacitacao-regional-sobre-politica-habitacional-47330> ». Accès le 5 fev. 2020.

⁷¹⁰ REPORTER DIÁRIO. *ABC terá cadastro único para a habitação*. Disponible sur : « <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/2439171/abc-tera-cadastro-unico-para-a-habitacao/> ». Accès le 5 fev. 2020.

⁷¹¹ UFABC. *Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC: relatório final*. 2016, p. 281.

⁷¹² La CNM est une entité civile sans buts lucratifs qui rassemble des représentants de nombreuses communes brésiliennes afin de défendre le renforcement du municipalisme et l'intérêt des communes. Disponible sur : « <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm> ». Accès le 5 fev. 2020.

d'une assistance technique pour des logements d'intérêt social⁷¹³. En outre, lors de l'implantation de la structure de gouvernance de l'aire métropolitaine, les institutions de coopération éventuellement déjà existantes peuvent être exploitées, afin qu'il soit possible de profiter de leurs expériences et de la coopération engendrée par leur trajectoire⁷¹⁴.

B. Les contrats avec le secteur privé

Aussi bien l'élaboration que l'exécution d'une politique métropolitaine du logement requièrent toute une série d'activités qui peuvent être réalisées par l'administration publique elle-même ou faire l'objet de contrats avec le secteur privé ou avec les institutions de recherche et d'études spécialisées. La prise en charge, par les pouvoirs publics, de toutes les activités impliquées dans l'exécution de la politique du logement – depuis le diagnostic, en passant par la conception et en allant jusqu'à la construction d'unités résidentielles ou la réalisation de travaux d'infrastructure urbaine – nécessiterait l'existence d'une structure propre coûteuse, d'où l'importance de l'établissement de partenariats, au sens large du terme. Ainsi, la conclusion de marchés publics ou de concessions assume un rôle majeur pour l'exécution de la politique du logement, y compris celle à l'échelle métropolitaine.

M. Santos souligne que les partenariats avec le secteur privé peuvent assurer une action publique plus efficace et rationnelle dans les aires métropolitaines, en raison de l'échelle et de la complexité des services et des politiques d'intérêt commun. Ces partenariats peuvent s'avérer avantageux, mais elle rappelle aussi que ce choix doit toujours être fondé sur des études de viabilité économique et financière, afin d'assurer que la gouvernance interfédérative prenne de bonnes décisions⁷¹⁵. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette pratique de partenariats est assez répandue dans l'histoire de la politique brésilienne du logement. Même à l'époque de la BNH, quand les COHAB ont été créées dans tout le pays, des contrats avec des bâtisseurs et des promoteurs étaient signés afin d'assurer l'exécution de cette politique⁷¹⁶.

⁷¹³ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública* – Brasília: CNM, 2016, p. 47.

⁷¹⁴ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole*, p. 483.

⁷¹⁵ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 135.

⁷¹⁶ Résolution de la Direction de la Banque nationale de l'habitation n° 42/66. Disponible sur : « <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm> ». Accès le 17 oct. 2019.

La réglementation de la commande publique

Au Brésil, le rapport entre les pouvoirs publics et le secteur privé est bien encadré, car il obéit à des règles strictes et respecte des procédures complexes de passation des marchés publics de travaux. En fait, même les concessions et les permissions de service public doivent être soumises à une procédure préalable d'appel d'offre⁷¹⁷. La réglementation de la commande publique est faite par la loi fédérale n° 8.666/1993, qui établit des règles générales concernant les appels d'offres et les contrats administratifs. Ces règles sont applicables non seulement aux organes de l'administration directe, mais aussi aux *autarquias*, fondations publiques, entreprises publiques, sociétés d'économie mixte et aux autres établissements contrôlés, directement ou indirectement, par l'Union, les États-membres, le District fédéral et les communes⁷¹⁸.

Selon Celso Antonio Bandeira de Mello, les principes de la licitation publique brésilienne sont « la compétitivité, l'isonomie, la publicité, le respect des conditions préfixées dans l'avis public et la possibilité pour les participants de surveiller le respect des autres principes déjà mentionnés »⁷¹⁹. Les marchés publics et même les concessions doivent donc respecter les règles de la commande publique, notamment en ce qui concerne les exigences de publicité et de mise en concurrence préalable. De la même façon qu'en France⁷²⁰, ces règles s'appliquent également aux établissements liés à l'exécution de la politique du logement, qui requiert de nombreux travaux.

La passation des contrats par les aires métropolitaines

Toutefois, s'agissant des aires métropolitaines, la question devient plus complexe, car la passation d'un marché public nécessite, d'un côté, l'existence d'une personnalité morale et, de

⁷¹⁷ Cette exigence est prévue par l'article 175 de la Constitution fédérale de 1988 : « Art. 175. Il appartient à la puissance publique, selon les formes de la loi, d'assurer les services publics directement ou sous régime de concession ou de permission, dans tous les cas moyennant appel d'offres. ». Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 fév. 2020.

⁷¹⁸ Art. 1, paragraphe unique de la loi n° 8.666/1993.

⁷¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 536.

⁷²⁰ « La CJCE a alors considéré que les OPAC et les SAHLM étaient bien des pouvoirs adjudicateurs en tant qu'organismes de droit public répondant aux trois conditions cumulatives : organismes créés « pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial » ; dotés de la personnalité juridique ; dépendant étroitement de l'État, de collectivités locales ou d'autres organismes de droit public. ». GRAËFFLY, Romain. *Le logement social*. Paris : LGDJ, 2006, p. 522.

Voir : CJCE, affaire C-237/99, *Commission contre France*, arrêt du 1.2.2001. Disponible sur : « <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=46043&doclang=fr> ». Accès le 23 fév. 2020.

l'autre, que cette personne soit le pouvoir adjudicateur ou concédant du service public. Autrement dit, pour que l'aire métropolitaine puisse passer un contrat avec le secteur privé, elle doit être investie de capacités administratives et ne peut le faire que dans les limites de sa compétence. On en revient donc au débat pour savoir qui détient le pouvoir adjudicateur et le pouvoir concédant des politiques publiques d'intérêt commun, débat éclairé par la jurisprudence du Tribunal fédéral suprême lors du jugement de l'ADI n° 1842/RJ⁷²¹, mais qui demeure toujours controversée.

En 2013, après de longues discussions, la Cour suprême brésilienne a conclu que les politiques d'intérêt commun ne deviendraient pas une attribution de l'État-membre après l'institution d'une aire métropolitaine, mais que leur gestion devrait être partagée entre les communes métropolitaines et l'État. Cette gestion partagée comprend les prises de décisions à propos de la mise en œuvre de l'intérêt commun, et, par conséquent, le pouvoir concédant relatif à ces politiques. Quand une politique publique, ou une action qui y est insérée, est réputée d'intérêt commun, les entités fédérales qui intègrent l'aire métropolitaine doivent définir conjointement son mode de gestion. L'État-membre ne peut pas, tout seul, déléguer l'exécution d'un service d'intérêt commun, comme voulait le faire l'État de Rio à propos du service d'assainissement dans l'aire métropolitaine de Rio de Janeiro. Le transfert à l'État-membre du pouvoir concédant des services d'intérêt commun a été considéré inconstitutionnel. En somme, le TFS a reconnu que le pouvoir concédant et la compétence relative aux services d'intérêt commun appartiennent au collège formé par les communes et l'État-membre qui composent l'unité régionale, une seule entité fédérée ne pouvant pas avoir la prééminence en ce qui concerne le pouvoir de décision⁷²².

Ce « collège » est alors chargé de définir le mode de gestion des services publics et des politiques d'intérêt commun et il s'agit ainsi d'une gestion directe ou indirecte. Au cas où il retient la gestion indirecte, des démarches préalables de mise en concurrence doivent être mises en place pour passer des contrats avec les particuliers. Les directives posées par cette décision de la Cour suprême s'avèrent fondamentales pour la compréhension du nouveau régime métropolitain créé par la Constitution fédérale de 1988. Néanmoins, il demeure toujours

⁷²¹ Voir la Première Partie, Chapitre 1, Section 2, §2 de cette thèse.

⁷²² STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

complexe de les mettre en œuvre, l'arrêt n'ayant pas indiqué comment ce collège va, concrètement, exercer ses pouvoirs pour exécuter les politiques d'intérêt commun.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'aire métropolitaine n'est pas forcément dotée d'une personnalité morale, ce qui rend encore plus difficile la réalisation de certains actes nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises au sein de la structure de gouvernance métropolitaine, comme les démarches de mise en concurrence, la passation des contrats ou la réalisation des concessions, car ils devraient être signés par toutes les entités pour lesquelles les travaux sont autorisés. Ce constat renforce l'importance de la création d'une personne morale de droit public liée soit à l'aire métropolitaine, soit à la politique sectorielle métropolitaine que l'on veut mettre en œuvre pour assurer l'intérêt commun. Dans un article intéressant portant sur la concession des services publics dans les aires métropolitaines, L-H. Alochio soutient l'idée de la création d'un établissement de l'administration indirecte pour l'exécution des services d'intérêt commun (comme une *autarquia*), qui serait capable aussi bien de l'exécution directe du service que de sa concession⁷²³.

A la différence de la politique de l'assainissement ou de celle de la collecte des déchets ménagers, pour lesquelles le service est fréquemment concédé à une entreprise (publique ou privée), la politique du logement demeure en général à la charge des pouvoirs publics. En tout état de cause, une personnalité morale s'avère nécessaire, soit pour passer les contrats, soit pour déléguer l'exécution d'un service. Marcela Santos met en relief l'importance de l'attribution, à la structure institutionnelle responsable de l'intégration des politiques publiques d'intérêt commun, des pouvoirs nécessaires à la passation des contrats et à l'exercice des activités qui en découlent, pour assurer une plus grande sécurité juridique aux contrats passés avec le secteur privé⁷²⁴.

De la sorte, même si certaines activités peuvent être directement réalisées par l'organe ou la personne chargés de la politique métropolitaine du logement, d'autres requièrent la réalisation de marchés publics pour établir des partenariats ponctuels avec le secteur privé. Évidemment, ces marchés doivent respecter les règles du droit administratif brésilien, notamment en ce qui concerne la procédure de licitation et de mise en concurrence. La personne responsable de la politique métropolitaine du logement doit donc être chargée de la passation des contrats et des marchés publics nécessaires à la réalisation des programmes et des projets de

⁷²³ ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Art. cit.*, p. 187-204.

⁷²⁴ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 135.

logement social, tels que la construction d'unités résidentielles ou la réalisation de travaux pour permettre l'urbanisation, dans le cadre d'une procédure de régularisation foncière.

Comme nous le verrons par la suite, la réalisation de ces partenariats, essentiels pour l'exécution intégrée de la politique métropolitaine du logement, doit être soumise à un contrôle citoyen.

§2. Une exécution soumise au contrôle citoyen

La gestion démocratique est un principe qui oriente la politique urbaine brésilienne. Le Statut de la métropole prévoit ainsi la participation des citoyens à la gestion métropolitaine, non seulement dans l'élaboration du PDUI, mais aussi dans l'instance délibérative de la métropole (A). La politique métropolitaine du logement est alors soumise, elle aussi, au contrôle citoyen (B).

A. La participation des citoyens et la gestion démocratique des métropoles

L'exécution des politiques publiques d'intérêt commun doit respecter les principes de l'ordre juridique brésilien, y compris ceux du droit de l'urbanisme, comme la gestion démocratique de la ville. Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit d'une directive fondamentale de la politique de développement urbain, qui implique la participation de la population et des associations représentatives de divers segments sociaux à l'élaboration, l'exécution et au suivi des plans, programmes et projets de développement urbain (article 2, II du Statut de la ville). L'article 29, XII de la Constitution fédérale assure, en effet, déjà la participation des citoyens lors de la planification des communes⁷²⁵, ce qui devrait, d'après Santos⁷²⁶, être étendu aux métropoles.

La participation du public à la gestion métropolitaine, notamment pour contrôler les activités développées dans les unités régionales, était déjà prévue par le Statut de la ville, dans

⁷²⁵ « Art. 29. La Commune est régie par une loi organique votée en deux tours avec un intervalle de dix jours au moins et approuvée par les deux tiers du Conseil municipal qui la promulgue, conformément aux principes établis dans la présente Constitution, dans la Constitution de l'Etat respectif et aux principes suivants : [...] XII - la coopération des associations représentatives à la planification communale ; »

⁷²⁶ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 121.

son article 45 : « Les entités gestionnaires des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doivent inclure une participation obligatoire et significative de la population et des associations représentatives des divers segments de la communauté, afin de garantir le contrôle direct de leurs activités et le plein exercice de la citoyenneté. »⁷²⁷. D'après Ana Carolina Teixeira, cela traduit un véritable principe de « gestion démocratique métropolitaine »⁷²⁸. Ce principe a même été pleinement reconnu – à l'unanimité – par le Tribunal fédéral suprême en 2013, lors de son jugement de l'ADI 1.842/RJ, qui portait tout particulièrement sur la planification métropolitaine⁷²⁹.

Presque une quinzaine d'années après l'approbation du Statut de la Ville, le Statut de la métropole a réaffirmé l'application des directives du Statut de la Ville dans les métropoles⁷³⁰ et il a expressément prévu la gestion démocratique de la ville comme l'un des principes de la gouvernance interfédérative⁷³¹. Selon Marcela Santos, les références faites au Statut de la ville s'avèrent importantes car « la gestion démocratique dans le milieu urbain s'est consolidée de diverses façons dès l'édition de cette loi, de sorte que ces expériences pourront être mises à profit dans les métropoles – tout comme les instruments de participation déjà institués pour l'élaboration des plans directeurs, les conseils déjà créés »⁷³².

Afin d'accomplir cette démocratisation de la gestion, certains mécanismes et procédures ont été prévus par le Statut de la métropole, tels que la participation du public au sein des « structures de base » des aires métropolitaines (article 8, II) et lors du processus de planification métropolitaine (article 10, §4). En outre, le Statut a fixé la « participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision » comme l'une des

⁷²⁷ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁷²⁸ TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009, p. 150.

⁷²⁹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 123.

⁷³⁰ « Article 7. Outre les directives générales établies par l'article 2 du Statut de la ville, la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doit respecter les directives spécifiques suivantes : [...] »

V – participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision ; ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 fév. 2020.

⁷³¹ « Article 6. La gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines respectera les principes suivants : [...] V – gestion démocratique de la ville, selon les articles 43 à 45 du Statut de la ville ; ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 fév. 2020.

⁷³² SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole*, p. 477.

directives spécifiques de la gouvernance interfédérative »⁷³³ et il a défini « les moyens de contrôle social de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun »⁷³⁴ en tant que contenu obligatoire des lois chargées de l'institution des unités régionales.

La portée et l'étendue de la participation des citoyens

Toutes ces dispositions renforcent le rôle de la participation et du contrôle social pour le développement des politiques publiques d'intérêt commun et de la gestion démocratique des métropoles. Il reste néanmoins à préciser quelles sont la portée et l'étendue de cette participation. En ce sens, Santos rappelle que l'opérationnalisation de la participation impose de nombreux défis, qui ont été affrontés par les communes lors de l'institution des processus participatifs établis par le Statut de la ville. Parmi les questions auxquelles elles se sont confrontées, elle souligne la façon d'identifier et de choisir des représentants de la société et l'établissement de limites à cette participation (c'est-à-dire, si elle a un caractère consultatif ou décisive)⁷³⁵. Afin de rendre le processus plus participatif, une possibilité suggérée par Santos est la réalisation de réunions publiques pour traiter spécifiquement la forme de représentation de la société civile qui doit être établie par la loi⁷³⁶.

Selon Julia Franzoni, les mécanismes et les instruments de participation des citoyens prévus par la loi sont en général consultatifs et de faible efficacité, comme les réunions publiques et les débats dans les communes concernées. Elle regrette que le Statut de la métropole n'ait pas prévu la création de conseils des communes ni la réalisation de conférences à l'échelle métropolitaine. Elle conclut que « La seule exigence plus audacieuse est que le PDUI doit être approuvé par l'instance délibérative collégiale de la gouvernance interfédérative de la métropole, qui doit prévoir la participation de représentants de la société civile »⁷³⁷.

⁷³³ « Article 7. Outre les directives générales établies par l'article 2 du Statut de la ville, la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doit respecter les directives spécifiques suivantes : [...] »

V – participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision ; »

⁷³⁴ « Article 5. Les lois complémentaires mentionnées aux articles 3 et 4 de cette loi définiront, au minimum : [...] »

IV - les moyens de contrôle social de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun ».

⁷³⁵ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 480.

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 481.

⁷³⁷ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 25.

La prévision de la participation du public à l'instance délibérative des aires métropolitaines constitue, en effet, une innovation majeure du Statut de la métropole⁷³⁸. Il s'agit là d'une « avancée qu'il faut célébrer », parce qu'elle représente un changement de logique des conseils avec une participation populaire, alors qu'en général, ceux-ci ont seulement un caractère consultatif au Brésil. Néanmoins, elle n'ignore pas les défis liés à l'élection et à la composition de cette instance, qui demeure soumise à la réglementation dans chaque métropole et qui aura un impact déterminant sur le type d'intérêts représentés⁷³⁹. En tout cas, il est indéniable que la participation de la société civile a revêtu une importance considérable depuis le Statut de la métropole, qui a attribué une plus grande responsabilité aux citoyens, bien qu'ils regrettent aussi l'imprécision de l'arrangement de cette participation⁷⁴⁰.

La participation des citoyens dans la gouvernance interfédérative s'avère fondamentale pour permettre un contrôle des décisions et des activités développées dans les aires métropolitaines et assurer l'intérêt commun, notamment parce que l'aire métropolitaine n'est pas une entité politique autonome et qu'il n'est pas prévu d'élection au suffrage direct des membres des instances métropolitaines. La participation des citoyens représente donc un moyen de contrôler l'action métropolitaine, ce contrôle étant l'une des directives du Statut de la métropole. Il doit se développer encore par d'autres mécanismes, comme la réalisation de réunions publiques et la création d'un système de reddition de comptes publics⁷⁴¹.

La complexité assumée par diverses politiques en raison du phénomène de la métropolisation implique que de nombreuses décisions normalement prises au niveau communal en viennent à être discutées à l'échelle métropolitaine. Il est donc évident que les citoyens doivent participer à ces processus, pour ne pas perdre leur voix et leur espace dans la gestion de la ville. D'Almeida et Marguti soutiennent également que les projets et programmes d'intérêt métropolitain doivent être formulés et décidés par la gouvernance interfédérative et non dans d'autres espaces de discussions, comme cela se passe fréquemment, sous peine que des acteurs

⁷³⁸ « Article 8. La gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines comprendra dans sa structure de base : [...] II - une instance collégiale délibérative avec représentation de la société civile ; ». Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 fév. 2020.

⁷³⁹ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 24.

⁷⁴⁰ SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Op. cit.*, p. 63.

⁷⁴¹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 123-124.

de la société civile perdent leur intérêt pour le processus métropolitain et cessent de s'engager dans celui-ci⁷⁴².

Comme cela est mentionné ci-dessus, la participation dans le processus de prise de décision et de planification est garantie par l'article 7, *inciso* V de la loi fédérale n° 13.089/2015. Initialement, ce dispositif prévoyait expressément que cette participation s'étende à l'exécution des politiques d'intérêt commun :

Article 7. Outre les directives générales établies par l'article 2 du Statut de la ville, la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doit respecter les directives spécifiques suivantes : [...]

V – participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision, *dans l'accompagnement de la prestation des services et des travaux concernant les politiques publiques d'intérêt commun.*⁷⁴³

Ce faisant le Statut de la métropole renforçait les idées de démocratie participative et d'*accountability*⁷⁴⁴. Toutefois, la loi n° 13.683/2018 a modifié la rédaction de cet *inciso*. Désormais, il prévoit comme directive de la gouvernance interfédérative la « participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision »⁷⁴⁵. Si de prime abord, ce changement de rédaction semble restreindre la participation du public, l'interprétation systémique du Statut de la métropole écarte cette conclusion, car la gestion démocratique de la ville est toujours assurée, ainsi que l'obligation, pour les aires métropolitaines, d'établir des « moyens de contrôle social de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun » (article 5, IV). Autrement dit, le contrôle citoyen s'étend sur toutes les étapes des politiques d'intérêt commun, depuis leur élaboration jusqu'à leur exécution.

⁷⁴² D'ALMEIDA, Carolina Heldt; MARGUTI, Bárbara Oliveira. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

⁷⁴³ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 fév. 2020.

⁷⁴⁴ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 479.

⁷⁴⁵ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 fév. 2020.

Les conférences métropolitaines

Malgré le renforcement de la gestion démocratique de la ville par le Statut de la métropole, celui-ci n'a pas adopté certaines mesures qui pourraient contribuer à accorder un rôle majeur à la participation des citoyens, telles que la création d'une conférence métropolitaine ou d'un autre espace de débat ouvert à la société, comme l'a bien souligné J. Franzoni⁷⁴⁶. Comme nous le verrons, l'expérience pionnière de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte révèle le potentiel de ces espaces⁷⁴⁷.

Prévue par la loi complémentaire n° 89 de 2006 de l'État de Minas Gerais, la Conférence Métropolitaine se réunit tous les deux ans. Étant donné qu'il s'agit d'un espace de dialogue entre les acteurs politiques, la société civile et les entrepreneurs sur les questions métropolitaines, des groupes de travail thématiques sont réunis pour discuter des actions prioritaires liées aux politiques publiques d'intérêt commun. En outre, c'est à cette occasion que sont élus les représentants des communes et de la société civile qui composent le Conseil délibératif de développement métropolitain de cette aire métropolitaine⁷⁴⁸. D'après T. Aragão, l'arrangement institutionnel de la gestion métropolitaine de Belo Horizonte établi en 2006 inaugure « un modèle audacieux de procédures, qui a prévu la décentralisation de la décision et la participation des communes et des représentants de la société civile au processus de planification et de gestion »⁷⁴⁹. Cette conférence assure « un espace plus large de participation de la société »⁷⁵⁰ et favorise la concertation des acteurs dans le conseil délibératif, qui prévoyait la participation de représentants de la société civile avant même l'approbation du Statut de la métropole⁷⁵¹. Ce n'est donc pas un hasard si l'aire métropolitaine de Belo Horizonte se trouve à l'avant-garde de la gestion métropolitaine au Brésil, son expérience ayant servi de référence pour les débats législatifs nationaux.

⁷⁴⁶ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 25.

⁷⁴⁷ ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Pioneirismo na Gestão Compartilhada: considerações sobre a experiência da região metropolitana de Belo Horizonte*. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 197-215.

⁷⁴⁸ AGÊNCIA RMBH. *Conferências metropolitanas da RMBH*. Disponible sur : « <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/institucional/agencia-rmbh/v-conferencia-metropolitana-da-rmbh/> ». Accès le 25 fév. 2020.

⁷⁴⁹ ARAGÃO, Thêmis Amorim. *Op. cit.*, p. 201.

⁷⁵⁰ FRANZONI, Julia Avila. *Op. cit.*, p. 40.

⁷⁵¹ *Ibid.*, p. 44.

Un autre État où les débats métropolitains ont vu le jour est celui de São Paulo, où se concentre la plus grande métropole brésilienne. Dès 1989, quand il a promulgué sa nouvelle Constitution, il a prévu que les aires métropolitaines disposeraient d'un conseil à caractère délibératif, au sein duquel serait assurée la participation paritaire de l'ensemble des communes métropolitaines par rapport à l'État⁷⁵². En outre, il a établi « la participation de la population dans le processus de planification et prise de décisions, ainsi que dans le contrôle de la réalisation des services ou des politiques publiques au niveau régional »⁷⁵³.

En somme, les mécanismes prévus par la loi pour assurer la participation des citoyens à la gestion métropolitaine reflètent l'importance du contrôle social et de la gestion démocratique de la ville dans le régime juridique brésilien. Ce contrôle, comme nous l'avons vu, ne se limite pas aux processus de planification, mais s'étend à l'exécution des politiques d'intérêt commun, y compris à celle du logement, ce que nous examinerons par la suite.

B. Le contrôle citoyen de la politique métropolitaine du logement

La fin des années 1980 est marquée au Brésil par la critique des politiques et des structures mises en œuvre par le gouvernement autoritaire de la dictature militaire, ainsi que par les revendications de participation du public, de décentralisation et démocratisation. Dans ce cadre, la politique du logement menée par la BNH – l'une des politiques phares du régime militaire – a fait l'objet de nombreux reproches. Les revendications de participation et contrôle citoyen de la politique urbaine et du logement ont eu un écho dans l'Assemblée constituante. On voulait dépasser une politique quantitative et standardisée, qui ne prenait pas suffisamment en compte les besoins des destinataires.

Les revendications de participation des citoyens

Rosângela Paz et Renata Milanese mettent en évidence que la défense de la participation populaire dans la politique du logement a constitué l'une des principales demandes des

⁷⁵² FONTES, Mariana Levy Piza. *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 16.

⁷⁵³ Article 154, §2 de la Constitution de l'État de São Paulo. Disponible sur : « <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> ». Accès le 25 fév. 2020.

mouvements sociaux concernant le logement. Ils revendiquaient la création de conseils gestionnaires à tous les échelons pour définir les directives de cette politique, la tenue de conférences sur le logement (dans un espace où les divers groupes sociaux puissent discuter et négocier leurs propositions avec les pouvoirs publics) et la mise en œuvre de programmes autogestionnaires de logements sociaux, qui permettraient aux associations des habitants de gérer leurs propres projets⁷⁵⁴.

Progressivement, les revendications des mouvements sociaux ont été retenues. Le premier pas fut la Constitution fédérale de 1988, dans son important chapitre sur la politique urbaine. Le deuxième moment clé a été l'approbation du Statut de la ville en 2001, qui a établi des mécanismes de gestion démocratique de la ville et de contrôle social des politiques urbaines, comme les conférences et les conseils des villes⁷⁵⁵. Enfin, la loi fédérale n° 11.124 de 2005 a créé le Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS), proposé par une loi d'initiative populaire de 1991. Cette loi a prévu la création du Fonds national d'habitation d'intérêt social, contrôlé par un Conseil gestionnaire, qui assurait la transparence dans la gestion et l'application des ressources du fonds. Ce conseil était formé de façon paritaire de représentants du pouvoir exécutif et des entités de la société civile. Il était chargé de l'approbation préalable de tous les projets financés par le fonds et avait un caractère délibératif fondamental pour la mise en œuvre de la politique du logement⁷⁵⁶. Cette structure a résulté de nombreux débats réalisés au sein du Conseil national des villes, organisation instituée à partir des directives du Statut de la ville⁷⁵⁷. En outre, les communes et États qui voudraient adhérer au SNHIS devraient élaborer un plan

⁷⁵⁴ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Participação e controle social*. Disponible sur : « https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacidade/2008/aula03_participacao_e_controle_social.pdf ». Accès le 02 mars 2020.

⁷⁵⁵ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável*. Disponible sur : « <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Accès le 29 fév. 2020.

⁷⁵⁶ CNM. *Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. Disponible sur : « https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%202013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf ». Accès le 29 fév. 2020.

⁷⁵⁷ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Op. cit.*

d'habitation d'intérêt social, ainsi que constituer un fonds et leur propre conseil⁷⁵⁸, la participation des citoyens étant assurée dans ce dernier⁷⁵⁹.

Ainsi, ce cadre juridique a favorisé l'établissement d'une politique du logement fondée sur la participation et le contrôle social lors des diverses étapes de planification et d'exécution, ce qui a contribué à l'efficacité des programmes et des actions réalisés⁷⁶⁰. D'après F. Silva, une nouvelle notion de « contrôle social » naît de cette conjoncture : l'action des secteurs organisés de la société civile contrôle la gestion des politiques publiques afin que celles-ci répondent de plus en plus aux demandes sociales⁷⁶¹. Évidemment, le rôle des mouvements et des groupes sociaux liés à la défense du droit au logement s'avère fondamental pour assurer cette participation des citoyens et maintenir le compromis politique des gouvernements⁷⁶², ainsi que l'engagement social⁷⁶³.

Le démantèlement du contrôle citoyen de la politique du logement

Malgré toutes ces avancées, afin de faire face aux défis de la crise économique mondiale de 2008, le gouvernement fédéral a lancé deux nouveaux programmes dans le domaine du logement : le Programme d'accélération de la croissance (PAC) et le Programme *Ma maison*,

⁷⁵⁸ FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, 2019, p. 6.

⁷⁵⁹ « Article 12. Les ressources du FNHIS seront appliquées de façon décentralisée, par l'intermédiaire des États, District fédéral et communes, qui devront :

I – constituer un fonds, avec dotation budgétaire propre, destiné à implémenter la politique de l'habitation d'intérêt social et à recevoir des ressources du FNHIS ;

II – constituer un conseil qui régisse la participation des entités publiques et privées, ainsi que les segments de la société liés au logement, en assurant le principe démocratique du choix de ses représentants et la proportion de ¼ (un quart) des sièges aux représentants des mouvements populaires ;

III – présenter un Plan d'habitation d'intérêt social, prenant en compte les spécificités locales et les demandes ;

IV – signer la convention d'adhésion au SNHIS ;

V – élaborer des rapports de gestion ; et

VI – observer les paramètres et les directives pour la concession de subventions dans le cadre du SNHIS, selon les articles 11 et 23 de cette loi. » Loi fédérale n° 11.107/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm ». Accès le 02 mars 2020.

⁷⁶⁰ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Op. cit.*

⁷⁶¹ SILVA, Francismery de Amorim. A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social, na contramão do sistema capitalista. *V Jornada internacional de políticas públicas*. São Luís: 2011, p. 5.

⁷⁶² CARDOSO, Adauto Lúcio. *Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável*. Disponible sur : « <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Accès le 29 fév. 2020.

⁷⁶³ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Op. cit.*

ma vie (MCMV). Selon Cardoso, le principal problème de ces programmes est qu'ils ont rompu avec le processus participatif et les possibilités de contrôle citoyen. D'ailleurs, le MCMV a accordé une grande autonomie au secteur privé, ce qui a contribué à démanteler la construction de la capacité institutionnelle des entités publiques et l'ouverture de voies démocratiques, encouragées par le Système national d'habitation d'intérêt social⁷⁶⁴. Par le biais de la dynamique instituée par le programme *Ma maison, ma vie*, les pouvoirs publics ont cédé leur rôle de conducteurs de la politique du logement social à l'initiative privée, chargée de la décision concernant l'emplacement des lotissements. Dans la logique du marché, la viabilité économique des projets constitue donc le critère fondamental, les aspects de la réforme urbaine et du droit à la ville étant méprisés⁷⁶⁵. Les effets pervers de cette politique ont déjà été analysés et critiqués⁷⁶⁶.

En tout état de cause, Adauto Cardoso met l'accent sur l'expérience développée par le Ministère des villes, qui était responsable de la politique urbaine et du logement depuis 2003 et a encouragé tous les mécanismes participatifs mentionnés ci-dessus. Cette expérience a montré qu'il était possible de construire un appareil institutionnel de participation et contrôle social doté de représentativité et d'efficacité, malgré les dimensions et la complexité du territoire brésilien. Selon lui, dans le contexte brésilien actuel, il est de plus en plus nécessaire d'approfondir et de radicaliser la démocratie et les propositions de politique du logement devraient être fondées sur un système de participation et de contrôle social à tous les échelons du gouvernement. Les instances de régulation et de gestion des ressources nationales, telles que la Caisse, devraient être contraintes de rendre des comptes sur leurs actions et de soumettre leurs décisions aux mécanismes de contrôle social⁷⁶⁷.

L'importance du contrôle citoyen de la politique métropolitaine du logement

En dépit des reculs connus ces dernières années en termes de contrôle citoyen de la politique du logement, il semble évident que les directives concernant la gestion démocratique de la ville et la participation du public sont toujours valables et s'appliquent également aux aires

⁷⁶⁴ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Art. cit.*

⁷⁶⁵ FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* *Art. cit.*, p. 8.

⁷⁶⁶ Sur ce sujet, voir notamment : CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013; et AMORE; SHIMBO; RUFINO (org.). *Minha casa... e a cidade?* avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

⁷⁶⁷ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Art. cit.*

métropolitaines. Il serait judicieux, en transposant les principes et les mécanismes du SNHIS à la politique métropolitaine du logement, d'assurer la participation de représentants de la société civile au sein des instances métropolitaines de planification et de décision de la politique du logement. Cette participation s'avère fondamentale afin de répondre aux demandes et de définir les priorités sociales. Mais, pour que la participation contribue effectivement au contrôle citoyen de cette politique, il faut que les représentants de la société civile aient accès aux informations, sans quoi leur rôle serait restreint.

Ainsi, il est souhaitable que soit constitué un Conseil métropolitain d'habitation d'intérêt social, semblable à ceux prévus par la loi fédérale n° 11.107/2005, ayant un caractère délibératif. En plus d'indiquer les directives de la politique métropolitaine, ce conseil pourrait contribuer à l'élaboration du plan métropolitain de logement et au contrôle des éventuelles ressources destinées à ce secteur⁷⁶⁸. Conformément aux directives du Statut de la métropole analysées ci-dessus, la participation du public doit être assurée dans la structure créée par l'aire métropolitaine pour l'exécution de la politique du logement, indépendamment d'être un organe ou une personne morale spécifique. Autrement dit, il est important que soit prévu un mécanisme de contrôle social dans le cadre de la structure métropolitaine chargée du logement, sous peine d'écarter la participation des citoyens à l'instance où se concentrent les informations et où sont prises les décisions les plus importantes en la matière⁷⁶⁹.

Par ailleurs, la participation des citoyens doit jouer un rôle considérable également dans la mise en œuvre de cette politique, y compris dans l'attribution des logements, sujet toujours très complexe au Brésil. En fait, l'établissement d'une procédure réglementée d'attribution des logements sociaux, avec des critères précis et objectifs, constitue un enjeu majeur qui n'a pas encore été abordé par l'ordre juridique brésilien. Cela a des conséquences non négligeables sur l'efficacité de la politique du logement, ainsi que sur la possibilité de son contrôle. En général, les listes de demandeurs de logements ne sont pas publiées et les ménages ne peuvent absolument pas prévoir quand leur demande sera satisfaite. Cette absence de procédure favorise des négociations politiques douteuses, qui font des familles les otages de certains acteurs politiques. En outre, l'absence de procédure bien définie d'attribution des logements révèle qu'il

⁷⁶⁸ La question du financement de la politique métropolitaine du logement sera abordée dans le chapitre suivant.

⁷⁶⁹ SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Op. cit.*, p. 64.

n'existe pas de véritable politique de logement social, mais des réponses ponctuelles aux besoins individuels, ce qui rend difficile le contrôle de ses effets.

En ce sens, la création d'une base de données métropolitaine des demandeurs et des bénéficiaires de la politique du logement est une démarche importante, ainsi que l'accès à cette base par les représentants de la société civile chargés du contrôle social de cette politique. Pour faire reposer l'élaboration des Plans de développement métropolitain du logement des aires métropolitaines existant dans l'État de São Paulo sur les besoins locaux, celui-ci a commandé à Emplasa (Entreprise de planification métropolitaine de São Paulo) des analyses et études qui ont débouché sur la création du Système intégré d'informations sur l'habitation et le développement urbain (SIHAB). Il s'agit d'un système d'informations partagé entre les institutions en faveur de la promotion de la politique du logement, présentant, d'un côté, des données sur les bénéficiaires des politiques du logement et, de l'autre, la demande de logements. Un formulaire d'inscription standardisé a été prévu pour permettre le rassemblement des demandes, ainsi que l'identification et la caractérisation des lotissements précaires. Le SIHAB est donc un important outil pour la gestion et l'accompagnement des politiques de planification régionale et urbaine⁷⁷⁰. Ce type de système peut constituer, en effet, un important instrument pour assurer le contrôle social de la politique métropolitaine du logement, dès lors que l'accès à cette base de données sera concédé par la société civile.

En somme, l'exécution de la politique métropolitaine du logement doit être soumise à un contrôle social, ce qui implique la participation de représentants de la société civile dans les instances et les structures chargées de cette politique, ainsi que l'accès aux données concernant le logement. Ces mesures s'avèrent fondamentales pour garantir une gestion démocratique des métropoles, directive renforcée par le Statut de la métropole.

⁷⁷⁰ MOTTA, Diana Meirelles da. *Relatório R5 (Fases 1, 2 e 3): Parecer Técnico de Conformidade dos Sistemas de Beneficiados, Demanda e SIHAB / Município*. São Paulo: EMPLASA, 2014, p. 5.

Conclusion du Chapitre 1

La mise en œuvre de la politique du logement requiert une structure propre et adaptée, comme cela était déjà perçu dans les années 1960 par la BNH, qui a encouragé la création des Compagnies d'habitation populaire. Toutefois, un tel modèle ne répond pas aux besoins métropolitains, car ces structures décentralisées étaient rattachées soit à une commune, soit à un État-membre. Se pose alors le problème majeur du partage de la gestion de la politique du logement au sein des aires métropolitaines : l'existence d'une structure capable d'assurer tous les prérequis, dotée d'une capacité institutionnelle et d'une certaine autonomie.

La prise en charge de la politique du logement par un organe métropolitain est une solution déjà adoptée par certaines aires métropolitaines, mais en raison de son manque d'autonomie administrative et financière, il ne peut garantir l'exécution intégrée de la politique du logement, qui passe par la conclusion de partenariats, la signature de contrats et la réalisation d'appels d'offres, nécessitant alors une personnalité morale. En outre, ces partenariats doivent être soumis au contrôle social. Bien que soit prévue la participation du public à l'instance délibérative des aires métropolitaines, il serait souhaitable de disposer également d'un mécanisme de contrôle social dans la structure métropolitaine chargée du logement, pour ne pas écarter la participation des citoyens là où se concentrent les informations et où sont prises les décisions les plus importantes en la matière.

La création d'une *autarquia* pour assurer la mise en œuvre de la politique du logement à l'échelle métropolitaine s'avère alors être la structure la plus adaptée. Dotée d'une personnalité morale, elle peut prendre en charge l'élaboration, la gestion, ainsi que l'exécution de cette politique. L'obligation de son rattachement à une entité fédérale et la création par une loi spécifique constituent cependant des inconvénients, qui nous renvoient aux problèmes issus de l'indéfinition du statut juridique des aires métropolitaines : n'étant ni un simple organe, ni une entité fédérée, l'action de ces unités régionales est assez compromise, l'ordre juridique brésilien ne présentant pas encore de structures bien adaptées pour la gestion partagée des politiques d'intérêt commun.

Chapitre 2. Le financement incertain de la politique métropolitaine du logement

Le financement est un élément central de la mise en œuvre d'une politique publique, notamment quand elle implique l'allocation de ressources considérables, comme c'est le cas de la politique du logement. Dans les aires métropolitaines, le fait que diverses entités soient concernées rend plus complexe l'organisation du financement de cette politique. L'articulation des acteurs locaux s'avère donc fondamentale pour assurer un financement à l'échelle métropolitaine (section 2), mais encore aujourd'hui, l'Union est la principale responsable de la gestion des ressources apportées à la politique du logement (section 1).

Section 1. Le contrôle centralisé des ressources destinées au logement

Historiquement, c'est l'Union qui a déclenché le développement de la politique du logement au Brésil, en la mettant à la charge de la BNH, responsable du contrôle des ressources destinées à ce domaine (§1). Ce modèle correspondait au centralisme de l'État, caractéristique de la période de la dictature militaire (A), mais il convient de remarquer que la politique mise en œuvre par la BNH a employé les ressources qui provenaient notamment de l'épargne des travailleurs et non du budget fédéral (B).

Les changements politiques de la fin des années 1980 ont eu des effets considérables sur l'organisation administrative brésilienne, le désengagement de l'Union dans les politiques sociales étant l'une des orientations adoptées (§2). Malgré la décentralisation fiscale, notamment vers les communes (A), le financement fédéral conserve toujours un rôle majeur dans le financement des logements sociaux (B).

§1. Un contrôle historique des sources de la politique du logement par l'Union

Depuis la politique de la BNH, l'Union a eu pour rôle de financer la politique du logement, ce qu'elle fait de façon assez centralisée, par le biais de banques publiques, comme la BNH et la Caisse (A). Néanmoins, l'analyse des sources utilisées révèle que, en général, elle n'utilise pas ses ressources budgétaires, mais celles appartenant aux travailleurs (B).

A. Le modèle centralisé de financement

La mise en œuvre du droit au logement nécessite de considérables ressources (publiques ou privées) et le mode de financement de la politique du logement a des conséquences diverses et non négligeables sur l'efficacité du modèle adopté. Comme le souligne Claudia Eloy, le crédit est fondamental pour assurer l'accès au logement, du fait de la valeur élevée de ce bien par rapport aux revenus des ménages. C'est la raison pour laquelle les systèmes de financement du logement constituent un élément essentiel des politiques du logement dans tous les pays et sont, à

différents degrés, réglés par l'État⁷⁷¹. Autrement dit, « le financement traduit les choix réalisés en matière de politique du logement : l'intervention de l'État dans ce secteur dépend en grande partie de la philosophie politique des Gouvernements et de la légitimité conférée à cette action par les autres agents économiques. »⁷⁷².

Le modèle de financement de la BNH

L'analyse du modèle de financement adopté au Brésil doit passer par la compréhension du type de gouvernement qui l'a créé. Le moment charnière a été la création du Système financier d'habitation (SFH) en 1964⁷⁷³. En effet, « l'histoire du financement de l'habitation, comme modèle institutionnalisé, commence pendant l'année 1964 »⁷⁷⁴ : c'est-à-dire l'année même de l'arrivée des militaires au gouvernement brésilien, par un coup d'État.

La création du SFH et de la Banque nationale d'habitation (BNH) a constitué une réponse à la crise du logement qui affectait de plus en plus les villes brésiliennes, surtout à cause de l'augmentation de l'exode rural et de l'industrialisation. Comme l'a montré N. Bonduki, cette réponse visait, d'un côté, à obtenir le soutien des classes populaires urbaines au nouveau gouvernement, instauré par le coup d'Etat, et de l'autre, à financer le développement du secteur de la construction civile. La préoccupation du gouvernement militaire était de repousser les idées communistes, ce qui l'a encouragé à lancer une politique du logement fondée sur l'accession à la propriété⁷⁷⁵. En faisant du logement un sujet majeur, les militaires voulaient légitimer leur gouvernement en obtenant le soutien des masses populaires urbaines⁷⁷⁶. Quant à l'expérience du SFH, elle a eu de si importantes répercussions sur la question du logement au Brésil que

⁷⁷¹ ELOY, Claudia Magalhães. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 5.

⁷⁷² GRAËFFLY, Romain. *Le logement social*. Paris : LGDJ, 2006, p. 183.

⁷⁷³ ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002, p. 8.

⁷⁷⁴ ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Financiamento habitacional no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005, p. 94.

⁷⁷⁵ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, n. 1, 2008, p. 72.

⁷⁷⁶ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 10.

l'analyse de sa structure et son évolution s'avère fondamentale pour le débat actuel sur ce thème⁷⁷⁷.

Comme l'a bien souligné Mariana Fix, la formulation de la question du logement par le gouvernement militaire a été posée de façon erronée, car il n'a pas pris en compte ses caractéristiques intrinsèques, seulement les nécessités politiques. Le modèle mis en œuvre se fondait sur une politique exclusive d'accession à la propriété et a abouti à transférer vers le secteur privé toutes les décisions concernant la localisation et la construction des logements financés par la BNH. Le financement proposé par le SFH était très favorable au secteur privé qui a ainsi bénéficié des ressources publiques. Cela a abouti à un mécanisme d'accumulation et de concentration des revenus⁷⁷⁸ par la partie la plus aisée de la population, situation qui ne répondait évidemment pas aux vrais besoins sociaux.

Selon les propos de Cardoso et Aragão, le modèle adopté par le SFH consistait en « la création d'instruments de captation d'épargnes privées (volontaires et obligatoires), rémunérées à de faibles taux d'intérêt, mais assurées par le gouvernement fédéral contre l'inflation et la possible faillite des agents financiers »⁷⁷⁹. Les analyses s'accordent pour considérer que plutôt que de planifier et d'exécuter des politiques publiques d'universalisation de l'accès au logement, le modèle du SFH/BNH avait pour rôle prépondérant l'accumulation privée de secteurs de l'économie liés à la production de logements⁷⁸⁰. Arretche et Rodriguez qualifient le modèle de gestion adopté par la BNH de « fortement centralisé », ses attributions exclusives étant « la gestion du FGTS ; la formulation et la conception des programmes d'habitation ; la définition des modalités de financement ; et les décisions portant sur la distribution des ressources et les formes de distribution et commercialisation des unités résidentielles »⁷⁸¹.

La Banque nationale d'habitation concentrait, en effet, les ressources de l'épargne privée (comme nous le verrons par la suite) et les transférait aux agents et promoteurs locaux (comme les COHAB), pour que ceux-ci puissent financer des projets de construction de

⁷⁷⁷ SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999, p. 7.

⁷⁷⁸ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011, p. 91.

⁷⁷⁹ CARDOSO, Aduino Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. CARDOSO, Aduino Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013, p. 18.

⁷⁸⁰ ROYER, Luciana de Oliveira. *Op. cit.*, p. 10.

⁷⁸¹ ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 62.

lotissements. En gardant le contrôle des ressources au sein de la BNH, l'Union assurait son rôle majeur dans la formulation et la direction de la politique du logement, alors que les actions locales dépendaient pour leur part des transferts opérés dans le cadre du SFH. La construction même des unités résidentielles était, en effet, assumée par l'initiative privée, les constructeurs devant être choisis par une procédure publique d'appel d'offre et de mise en concurrence faite par les agents locaux⁷⁸². Ainsi, le SFH impliquait une forte centralisation des ressources destinées à la politique du logement, bien que son application ait été décentralisée. En somme, la politique menée par la BNH se caractérisait par une gestion autoritaire ; l'absence de participation sociale dans l'élaboration des projets, ainsi que de contrôle social sur la gestion des ressources ; l'adoption de la maison individuelle et de l'accès à la propriété comme le seul modèle de logement ; l'absence de stratégies pour intégrer, dans les politiques publiques, les processus alternatifs de production de logements, comme l'auto-construction⁷⁸³.

Les bénéficiaires de la politique de la BNH

La BNH a été chargée de la conception et du financement de la politique nationale du logement jusqu'en 1986, année où elle a été supprimée. En raison du modèle de la politique menée, ancré sur les mécanismes de crédit et de prêts, l'accès aux financements proposés se fondait sur des paramètres de rentabilité et de liquidité, déterminant le profil des bénéficiaires⁷⁸⁴. Ces aides étaient réservées aux ménages solvables et avaient pour but de financer leur accession à la propriété.

Autrement dit, il n'existait pas de ressources publiques pour soutenir l'accès au logement pour les plus pauvres, ce qui limitait considérablement l'étendue de cette politique. L'État a créé une politique massive de construction de logements, mais il n'aidait pas les ménages à y accéder, ne fournissant aucune aide personnelle à ceux qui n'avaient pas les revenus nécessaires pour assumer un financement à long terme. De nombreuses familles ne trouvaient alors pas, dans ce modèle, de solution à leur problème, qui fut ignoré par la politique mise en œuvre sous le régime militaire. Selon Eloy, la plus grande critique formulée à l'encontre du SFH

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008, p. 74.

⁷⁸⁴ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Op. cit.*, p. 95.

au sujet de la gestion de la BNH est précisément le fait qu'il ait laissé de côté l'objectif d'atteindre prioritairement les familles aux plus bas revenus. Bref, les analyses ont révélé une dénaturation de ce système : les subventions les plus importantes accordées par la BNH étaient destinées aux segments de la population ayant les plus hauts revenus⁷⁸⁵.

En analysant les types de financements du logement social mis en œuvre en Europe occidentale, Romain Graëffly distingue, dans sa thèse, trois modèles : le financement étatique massif, le financement étatique résiduel et le financement étatique mesuré⁷⁸⁶. La première catégorie comprend les pays « dont l'effort en faveur du logement, notamment social, est élevé », et qui disposent des parcs locatifs sociaux les plus étendus du continent. Dans ces pays, le financement de la politique du logement ressort, pour l'essentiel, de l'administration centrale⁷⁸⁷. La deuxième catégorie est composée des pays où la part du PIB consacrée au financement de cette politique est très faible, « les caisses d'épargne, les banques commerciales ainsi que les sociétés de crédit hypothécaire jouent un rôle non négligeable dans le financement du logement »⁷⁸⁸. Le dernier groupe rassemble « des pays riches où la politique du logement consiste à inciter à la construction d'un nombre élevé de logements et à aider les ménages à faible revenu : l'ensemble de l'intervention publique est tourné vers des populations spécifiques »⁷⁸⁹. La France appartient à cette dernière catégorie.

Toutes proportions gardées, on peut conclure que le modèle instauré par le SFH en 1964 relève de la catégorie du « financement étatique résiduel », car le gouvernement brésilien ne disposait pas de ses propres ressources pour financer cette politique et les banques et agents économiques jouaient donc un rôle majeur dans sa mise en œuvre. Ce n'est ainsi pas un hasard si, malgré le nombre de logements construits avec le soutien de la BNH⁷⁹⁰, le problème du logement constitue toujours une question sociale majeure au Brésil, notamment dans les grandes agglomérations urbaines telles que les métropoles.

⁷⁸⁵ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 37.

⁷⁸⁶ GRAËFFLY, Romain. *Op. cit.*, p. 183.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 184.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 186.

⁷⁸⁹ *Ibid.*, p. 188.

⁷⁹⁰ Durant son existence (1964-1985), la BNH a financé la production de 4,3 millions de nouveaux logements, selon les données présentées par Bonduki (2008, p. 73).

La non prise en compte de la question métropolitaine

Il convient de souligner que la production de logements financés par le SFH était orientée vers les communes ayant plus de cinquante mille habitants⁷⁹¹, ce qui engendrait une concentration des ressources dans les agglomérations urbaines. Néanmoins, même après la création des premières aires métropolitaines, en 1973, il n'existait aucune préoccupation du gouvernement pour la question métropolitaine. Le modèle de la BNH a, en effet, favorisé l'étalement urbain en n'exigeant pas des promoteurs privés qu'ils construisent des lotissements en les insérant dans le tissu urbain. La question du logement se réduisait à une perspective quantitative, l'insertion urbaine n'étant pas un facteur pris en considération dans les projets⁷⁹².

Comme le souligne Cardoso, la politique mise en place par la BNH n'a pas affronté la question foncière et urbaine, et les investissements dans la production de logement assurés par des financements à long terme ont favorisé la spéculation foncière et l'augmentation des prix des terrains, ce qui a fait obstacle à l'insertion urbaine des projets, fondamentale pour garantir le droit au logement. Pourtant, malgré les problèmes issus de ce modèle de production et de financement, il a récemment été repris dans le Programme *Ma maison, ma vie*, avec des effets semblables pour les villes et les habitants⁷⁹³.

En somme, le modèle de financement instauré par le Système financier d'habitation est fondé sur l'encouragement à la construction d'unités résidentielles par des promoteurs privés, afin de les vendre aux familles possédant des conditions économiques suffisantes pour bénéficier d'un prêt à long terme leur permettant d'accéder à la propriété. Afin de mettre en œuvre ce modèle, comme nous le verrons par la suite, le gouvernement a mobilisé les ressources des épargnes privées.

B. Les sources du financement de l'infrastructure urbaine et du logement

Initialement, les ressources employées par le Système financier d'habitation provenaient de titres de créance émis par la BNH, ainsi que de ressources de l'Union et d'une contribution

⁷⁹¹ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 11.

⁷⁹² ROYER, Luciana de Oliveira. *Op. cit.*, p. 11.

⁷⁹³ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável*. Disponible sur : « <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Accès le 29 fév. 2020.

sur les salaires des employés (1%). Néanmoins, ces sources se sont avérées insuffisantes pour atteindre les objectifs visés par le gouvernement en termes de politique du logement. Ainsi, seules 57.283 unités résidentielles ont été financées jusqu'en 1966. Une reformulation du *funding* du SFH a été réalisée cette même année, à partir de la création et de la réglementation de deux nouvelles sources, fondées sur la captation d'épargnes volontaires et obligatoires : le FGTS (Fonds de garantie pour temps de service) et le Système brésilien d'épargne et d'emprunt (SBPE)

⁷⁹⁴.

Le FGTS et le SBPE

Le FGTS a été créé par la loi n° 5.107 du 14 septembre 1966, alimenté par les ressources issues de l'épargne obligatoire des salariés. Cette loi a établi que tous les employeurs devaient déposer mensuellement dans ce fonds le montant correspondant à 8% du salaire de ses employés soumis au régime de travail général (celui réglementé par la Consolidation des lois de travail). Les travailleurs ne peuvent accéder à ces ressources que dans certaines situations bien spécifiques et limitées, comme en cas de licenciement. Ce fonds a un double objectif : constituer une épargne pour les travailleurs qui ont perdu emploi et une source de financement de l'habitation⁷⁹⁵. Le FGTS permet une captation constante, à faible coût et avec une stabilité grâce à la limitation des retraits, ce qui fait de lui une « source privilégiée pour le crédit à long terme et qui s'est révélé une source significative en termes de volume de captation »⁷⁹⁶.

Outre cette épargne obligatoire des travailleurs, le SFH s'est fondé, à partir de 1966, sur l'épargne volontaire des Brésiliens. Pour l'encourager, des mesures économiques ont été mises en place, telles que l'ajustement monétaire et une rémunération annuelle sur les dépôts⁷⁹⁷. Bien que constitué par l'épargne volontaire, le SBPE a représenté une importante source pour le financement de la politique du logement et dont la stabilité par rapport au PIB lui a permis de sécuriser le crédit à long terme⁷⁹⁸.

Historiquement, ces deux sources ont réussi à capter des ressources et ce à faible coût. Toutefois, leur performance en termes de financement du logement a été variable. Avec C. Eloy,

⁷⁹⁴ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 12.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁹⁶ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁹⁸ *Ibid.*, p. 19.

on peut distinguer en effet quatre périodes : la première, s'étant caractérisée par une haute activité, du début des années 1970 au milieu des années 1980 ; la deuxième, de faible activité, à la limite de la stagnation, marquée par la crise économique des années 1980 et 1990 ; la troisième, jusqu'au début des années 2000, de rééquilibrage du système financier et reprise lente des activités ; et la dernière, à partir de 2003, caractérisée par la revitalisation du SFH, avec une croissance significative de la production de logements⁷⁹⁹. Malgré ces variations, comme nous le verrons par la suite (§2, B), ces sources jouent toujours un rôle majeur dans le financement de la politique du logement.

Le FGTS ainsi que le SBPE ont fourni les crédits nécessaires pour mettre en œuvre la politique du logement conçue par le régime militaire, fondée sur l'attribution de crédits pour favoriser l'accession à la propriété. La BNH était responsable de la gestion de ces sources et utilisait un réseau d'agents financiers publics et privés afin de la développer⁸⁰⁰. Différents agents s'occupaient de chacune des catégories de logements, divisées selon les tranches de revenus des destinataires du financement. D'un côté, les COHAB étaient chargées de la politique « populaire », c'est-à-dire du logement social, initialement destiné aux ménages dont les revenus ne dépassaient pas trois fois le salaire minimum légal dont les revenus étaient au maximum de trois salaires (montant augmenté ensuite et fixé à cinq fois). D'un autre côté, les agents privés répondaient aux besoins des classes moyennes et élevées, en utilisant les ressources du SPBE. Dans sa thèse, Mariana Fix conclut que ce modèle de financement de la politique du logement a débouché sur une segmentation du marché du logement en deux grands sous-secteurs, gérés par divers agents et s'adressant à des publics différents. Néanmoins, ces deux sous-systèmes (FGTS et SBPE) opéraient selon la logique entrepreneuriale, aucun d'eux ne fournissant d'allocation directe au logement, avec des ressources budgétaires⁸⁰¹.

Les conséquences de ce type de financement sur l'ensemble de la politique du logement ne sont pas négligeables. Anacláudia Rossbach présente des données sur la quantité de logements financés selon l'origine des ressources, en montrant que, alors qu'il était légalement prévu de donner la « priorité » au logement social, ce sont les familles de la classe moyenne qui ont en réalité été les grandes bénéficiaires du SFH. Sur les 4,3 millions d'unités résidentielles financées

⁷⁹⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁰⁰ ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Op. cit.*, p. 96-97.

⁸⁰¹ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Op. cit.*, p. 97.

entre 1964 et 1984 par la BNH, 40% provenaient des ressources du FGTS, employées par les COHAB ; 42% ont été financées par le SBPE et destinées aux ménages dont les revenus dépassaient dix fois le salaire minimum légal et seuls 18% des logements bénéficiaient de programmes alternatifs, financés soit par des ressources budgétaires de l'Union, soit par le FGTS⁸⁰². Il convient de souligner que même les financements reposant sur les ressources du FGTS privilégiaient les classes moyennes. La modification du montant des revenus des ménages qui pouvaient accéder aux ressources de ce fonds, comprenant les ménages dont les revenus n'étaient pas supérieurs à cinq fois le salaire minimum, ainsi que l'importance attribuée à la solvabilité pour accorder le financement, ont favorisé les classes moyennes et révélé les limites de la politique mise en œuvre par la BNH.

La crise du modèle de financement

Dans les années 1970, l'incapacité de ce modèle de financement à répondre aux besoins des ménages les plus pauvres (dotés d'un revenu mensuel inférieur à trois salaires) était déjà soulignée et critiquée. Certains programmes dits alternatifs ont alors été créés, tels que « Profilurb, Pro-morar et *João de Barro* ». Ils étaient financés par le FGTS et l'Union et il ne s'agissait pas de programmes de crédit immobilier, mais d'aides destinées à l'amélioration des logements, au soutien de l'auto-construction et à l'urbanisation ainsi qu'à la régularisation foncière⁸⁰³. Malgré l'importance de ces initiatives, les données révèlent qu'elles n'avaient pas été imposées et sont restées des programmes à caractère résiduel et d'une ampleur minime. L'attribution de crédits pour faciliter l'accession à la propriété est demeurée le leitmotiv du SFH.

Dans les années 1980, le Brésil a connu une forte crise économique, avec une inflation toujours croissante et un ralentissement de l'économie qui a généré un taux de chômage considérable. Les sources du SFH ont alors été doublement affectées : d'un côté, par le déclin de la collecte et la croissance des retraits ; de l'autre, par les difficultés des ménages à poursuivre le paiement de leurs dettes. Il convient d'ajouter à cela les défis résultant de la dette du secteur public (les États, les communes et les établissements publics qui y sont rattachés) envers le FGTS, contractée pour financer des investissements dans l'habitation et l'assainissement, et qui a été renégociée plusieurs fois. D'après A. Rossbach, ces renégociations ont rompu l'équilibre

⁸⁰² ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Op. cit.*, p. 101.

⁸⁰³ *Ibid.*, p. 98.

financier du FGTS, dans les années 1980, la fin de cette décennie s'étant caractérisée par l'épuisement du système⁸⁰⁴.

Afin de trouver une solution à cette crise, en août 1985, le Président de la République a créé un « Groupe de travail pour la reformulation du SFH », chargé d'élaborer un diagnostic du système pour l'aider à prendre des décisions concernant son avenir. Ce groupe a constaté, entre autres, le détournement du SFH, qui a bénéficié davantage aux classes hautes et moyennes, au détriment des plus pauvres⁸⁰⁵. En dépit des recommandations de ce groupe de travail pour la reformulation du rôle de la BNH, en 1986, le gouvernement l'a supprimé et le contrôle du FGTS et du SBPE fut attribué respectivement à la Caisse économique fédérale et au Conseil monétaire national. Néanmoins, ces mesures n'ont pas contribué à surmonter la crise qui affectait l'économie et, par conséquent, la politique du logement.

En 1990, l'instabilité politique et économique s'est aggravée et le gouvernement nouvellement élu (Collor) a pris une décision qui a directement affecté les sources de la politique du logement : il a confisqué les épargnes, décrété un blocage de 60% des soldes et leur transfert à la Banque centrale du Brésil⁸⁰⁶. Cette mesure de confiscation qui s'est ajoutée aux retraits volontaires, a impliqué une réduction significative des valeurs déposées : le SBPE est passé de 30 à 7 milliards et la récession a atteint le FGTS, en laissant les programmes de logement pratiquement sans ressources⁸⁰⁷. Entre le milieu de l'année 1992 et celui de 1995, aucun nouveau contrat de prêt dans le cadre du FGTS n'a pu être signé⁸⁰⁸.

Comme nous le verrons par la suite, cette crise, associée aux modifications du cadre juridique par la Constitution fédérale de 1988 et aux aspirations de démocratisation et de décentralisation, a conduit à la perte – bien que provisoire – du rôle central de l'Union dans la gestion et le financement de la politique du logement.

⁸⁰⁴ ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Op. cit.*, p. 105.

⁸⁰⁵ ROYER, Luciana de Oliveira. *Op. cit.*, p. 23.

⁸⁰⁶ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*

⁸⁰⁷ FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Op. cit.*, p. 115.

⁸⁰⁸ ARRETICHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 63.

§2. Un désengagement inachevé de l'Union

La décentralisation des politiques sociales est l'une des caractéristiques de la Constitution fédérale de 1988 et, parallèlement à la fermeture de la BNH, elle a directement affecté le rôle de l'Union dans le financement de la politique du logement. Cette dernière a alors connu une période de désarticulation (A), tendance qui ne s'est inversée qu'au moment de la reprise du financement fédéral dans les années 2000 (B).

A. La décentralisation fiscale et la désarticulation de la politique du logement

Les années 1980 ont été marquées par la crise du régime militaire au Brésil, tout à la fois politique et économique. Les aspirations démocratiques demandaient une refonte des institutions et des politiques publiques, jusqu'alors fortement contrôlées par le gouvernement central. La décentralisation apparaissait comme le moyen d'atteindre ces idéaux et elle a fait l'objet d'un consensus politique, y compris entre les différents partis et groupes politiques. Pour qualifier cette association étroite développée entre décentralisation, démocratisation et efficacité des politiques sociales, Marta Arretche parle « des mythes de la décentralisation »⁸⁰⁹. Il s'agit en effet de mythes, parce qu'il n'y a pas forcément de lien entre elles, la décentralisation n'assurant forcément ni la démocratisation, ni l'efficacité, comme le démontre bien M. Arretche. Néanmoins, les acteurs politiques partageaient ces raisonnements, ce qui a eu des conséquences notables sur la gestion des politiques publiques, y compris sur celle du logement.

La municipalisation de la politique du logement

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Banque nationale de l'habitation a été supprimée en 1986. La crise du SFH et la disparition de la BNH ont laissé un vide quant aux politiques du logement et a débuté un processus de « désarticulation progressive de l'instance fédérale », se caractérisant par une fragmentation institutionnelle, une perte de capacité de prise

⁸⁰⁹ ARRETCHE, Marta. Mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

de décisions et la réduction significative des ressources disponibles pour ce domaine⁸¹⁰. La fragilité institutionnelle du gouvernement fédéral en matière de logement a réduit sa capacité à conduire un processus de réforme en vue de l'institution d'un nouveau modèle de politique nationale du logement⁸¹¹.

Après la disparition de la BNH, la tendance de progressive décentralisation et municipalisation de la politique du logement découle de divers changements politiques et institutionnels, tels que la redéfinition institutionnelle promue par la Constitution de 1988, les initiatives des nouveaux gouvernements locaux élus dans les années 1980, ainsi que les réflexes de la fragilité des politiques fédérales⁸¹². Or, la décentralisation de la politique du logement n'a pas été une initiative du gouvernement fédéral, aucun programme fédéral de décentralisation n'ayant été mis en place jusqu'au milieu des années 1990. Les changements institutionnels qui ont eu lieu dans les États-membres et les communes résultent plutôt des initiatives de ces gouvernements locaux devant le nouveau scénario national de désengagement progressif de l'Union en matière de logement social⁸¹³. M. Arretche souligne l'importance des conflits de pouvoir entre les élites politiques locales en tant que facteur décisif pour la décentralisation : la reprise de la compétition électorale et la poursuite de légitimité des gouvernements ont favorisé le développement de politiques sociales aux niveaux locaux⁸¹⁴.

La décentralisation fiscale

La décentralisation a également une composante fiscale, la réforme tribulaire promue par la Constitution de 1988 étant une marque de ce processus. Sous le régime militaire, il y avait une centralisation fiscale dans l'Union. Par conséquent, les États et les communes disposaient d'une faible marge de ressources qu'ils pouvaient appliquer librement. Le gouvernement fédéral liait le transfert des ressources aux dépenses, en restreignant l'autonomie des gouvernements locaux⁸¹⁵. Ce cadre a considérablement changé après 1988, quand une plus grande autonomie fiscale a été conférée aux États et aux communes. Selon l'article 155 de la Constitution, il

⁸¹⁰ ARRETCHE, Marta. Mito da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996, p. 108.

⁸¹¹ ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 84.

⁸¹² CARDOSO, Adauto Lucio. *Art. cit.*, p. 113.

⁸¹³ ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 71.

⁸¹⁴ ARRETCHE, Marta. *Art. cit.*

⁸¹⁵ *Ibid.*

appartient aux Etats (et au District fédéral) d'instituer les impôts sur les successions et les donations de tous les biens et droits ; les opérations liées à la circulation des marchandises, les prestations de services de transport entre Etats et entre communes, les prestations de services de communication ; la propriété des véhicules automoteurs. L'article 156 définit le champ d'établissement d'impôts par les communes : la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine ; la transmission entre vifs à titre onéreux, de quelque manière que ce soit, de biens immeubles et de droits réels sur les immeubles ; les services de toute nature non soumis à la compétence des États⁸¹⁶.

Outre l'autonomie fiscale issue de ces dispositifs, qui leur assurent un revenu propre, ces entités ont bénéficié de transferts obligatoires dus par l'Union, c'est-à-dire qu'une grande partie de la recette fiscale fédérale leur appartient, selon les dispositions constitutionnelles (articles 157 à 162). C'est pourquoi Oliveira et Biasoto concluent que la Constitution de 1988 a été à l'origine d'une décentralisation effective des ressources en faveur des gouvernements locaux, ce qui a favorisé notamment les communes, qui disposaient désormais de meilleures conditions pour conduire le processus de décentralisation⁸¹⁷.

Ainsi, les ressources fiscales de l'Union ont considérablement diminué. Ajoutons à cela le besoin d'ajustement fiscal exigé pour payer les charges de la dette extérieure. Il y a eu, par conséquent, une notable diminution des investissements fédéraux dans le domaine des infrastructures (qui a fait l'objet de grandes disputes entre les gouvernements locaux⁸¹⁸), favorisant un désengagement progressif de son rôle dans le domaine des politiques sociales. Pour contenir l'inflation toujours croissante, au début des années 1990, le gouvernement a mis en place le « Plan *Real* », pour créer une nouvelle monnaie et imposer un plus fort ajustement fiscal. Cela a conduit à une « expansion limitée des investissements dans le logement », due aussi aux effets de la crise économique sur le FGTS⁸¹⁹. Ce désengagement de l'Union en ce qui concerne la politique du logement a laissé un vide qui a été rempli – de façon très hétérogène – par les gouvernements locaux.

⁸¹⁶ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 22 mars 2020.

⁸¹⁷ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999, p. 58.

⁸¹⁸ ARRETCHE, Marta. *Art. cit.*

⁸¹⁹ CARDOSO, Adauto Lucio. *Art. cit.*, p. 110.

Les effets de la décentralisation de la politique du logement

En plus de la décentralisation fiscale et de l'autonomie fiscale concédées par la Constitution de 1988 aux communes et aux États, de nouvelles compétences leur ont été attribuées. Comme nous l'avons déjà analysé, la politique du logement est devenue une compétence matérielle commune, partagée entre toutes les entités fédérées⁸²⁰. Toutefois, à la différence des politiques de la santé et de l'éducation, pour lesquelles le rôle de chaque entité a été précisé par la Constitution, en matière de logement, a prévalu une absence de définition des compétences⁸²¹. Dans ce contexte marqué par l'imprécision des attributions, le désengagement progressif de l'Union et la désarticulation de la politique nationale du logement, la mise en œuvre des politiques sociales du logement dépendait principalement de l'initiative des gouvernements locaux. Certains d'entre eux ont développé des expériences intéressantes, mais d'autres non. Autrement dit, la décentralisation a favorisé une hétérogénéité des politiques du logement, ainsi que l'apparition de nouveaux modèles de financement, une fois que les ressources traditionnellement employées pour leur financement n'étaient plus aussi accessibles. En outre, Adauto Cardoso met l'accent sur les conséquences du nouveau modèle de financement développé à la fin des années 1980, d'inspiration clientéliste, fondé sur le soutien des projets d'initiative locale, il a favorisé l'assomption, notamment par les communes, du développement d'actions dans le domaine du logement social⁸²².

M. Arretche et V. Rodriguez ont coordonné une importante étude portant sur les effets de la décentralisation fiscale dans la répartition des compétences entre les entités fédérées. Ils ont analysé la période de 1988 à 1995 : « période où il n'y avait pas une stratégie du gouvernement fédéral de décentralisation des politiques sociales »⁸²³. En ce qui concerne la politique du logement, ils ont examiné les dépenses par source et la quantité d'unités résidentielles, ainsi que l'existence ou non d'organes spécifiques chargés de la politique, ce qui révélait la création de conditions par les États pour offrir des solutions locales au problème du logement. Ils ont conclu que le secteur du logement a été l'un de ceux qui ont été le plus favorisés par les gouvernements des États après le démantèlement du Système financier d'habitation, car dans la plupart des États,

⁸²⁰ Première partie, chapitre 2, section 2, §1.

⁸²¹ ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 64.

⁸²² CARDOSO, Adauto Lucio. *Art. cit.*, p. 105.

⁸²³ ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*

la part relative des dépenses concernant le logement a augmenté⁸²⁴. Cependant, cette expansion n'était dotée ni de programmes solides ni de ressources budgétaires régulières⁸²⁵, ce qui révèle sa fragilité et son instabilité. Mais, la progressive désarticulation du système fédéral de financement de la politique du logement, fondée sur la BNH et le FGTS, a eu des implications diverses sur les États : certains d'entre eux ont conservé leur dépendance des transferts fédéraux des ressources (tel fut le cas de Bahia et de Pernambouc), tandis que d'autres n'ont pas reçu de ressources considérables (comme Rio Grande do Sul, São Paulo et Ceará)⁸²⁶.

Cette décentralisation progressive et ce désengagement non planifié de l'Union en matière de logement social ont contribué au développement d'un « modèle pervers de décentralisation », selon l'enseignement de Cardoso. C'est-à-dire qu'il s'agit d'un modèle qui privilégie les entités qui accumulent déjà un plus grand volume de ressources financières, techniques et administratives, capables de mener une politique locale du logement. En outre, ce modèle augmente la compétition entre les entités (dont les « guerres fiscales et urbanistiques » constituent un bon exemple), tout en favorisant les inégalités sociales et interurbaines⁸²⁷. Toutefois, ce processus révèle aussi ce qu'Arretche a considéré comme un apparent « paradoxe », à savoir que le succès des mesures de décentralisation dépend du renforcement des capacités institutionnelles et administratives du gouvernement central⁸²⁸.

Malgré la tentative de son désengagement dans ce domaine et le changement de son rôle, l'Union demeure toujours fondamentale pour la mise en œuvre des politiques du logement, notamment en raison, comme nous le verrons ci-après, du contrôle des sources massives nécessaires aux grands investissements.

B. La reprise de l'importance du financement fédéral

Grâce aux mesures d'ajustement fiscal, de contrôle des dépenses publiques et d'encouragement des investissements internationaux, la crise économique qui a atteint le Brésil,

⁸²⁴ OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999, p. 52-53.

⁸²⁵ *Ibid.*, p. 53.

⁸²⁶ ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. Cit.*, p. 68.

⁸²⁷ CARDOSO, Adauto Lucio. *Art. cit.*, p. 117.

⁸²⁸ ARRETCHE, Marta. *Art. cit.*

à la fin des années 1980, a été maîtrisée et surmontée. La stabilisation économique, au milieu des années 1990, et l'affaiblissement des gouvernements locaux en raison des mesures de restriction de leurs dépenses, ont favorisé une reprise du rôle central de l'Union dans le scénario politico-économique brésilien.

Les années 1990 : les programmes Pró-moradia et Habitar Brasil

Le vide laissé par le désengagement du gouvernement fédéral en matière de logement depuis la disparition de la BNH a commencé à être comblé, dans les années 1990, par la création de certains programmes comme le « *Pró-Moradia* » et « *Habitar-Brasil* »⁸²⁹. Le « *Pró-Moradia* » accordait un financement aux entités locales ou à leurs établissements, afin qu'ils puissent développer différentes actions en vue d'améliorer la qualité de vie de la population disposant de faibles revenus, comme l'urbanisation, l'acquisition de lotissements urbanisés, le financement de matériaux de construction, entre autres. Une contrepartie minimale de l'entité était exigée pour qu'elle puisse accéder aux ressources de ce programme⁸³⁰, financé par le FGTS, qui avait retrouvé sa capacité de financement après la crise. Selon Cláudio Santos, la conception et les objectifs d'« *Habitar-Brasil* » étaient similaires à ceux de « *Pró-Moradia* ». Dans les deux cas, il appartenait aux États et aux communes de présenter un projet à la Caisse pour qu'elle puisse libérer le financement, orienté vers les améliorations dans les communautés choisies. La principale différence résidait dans la source du financement : dans le cas d'« *Habitar-Brasil* », il provenait du budget de l'Union⁸³¹.

Les années 2000 : le Fonds d'aides aux travailleurs

En 2002, un nouveau fonds est venu contribuer au financement de la politique du logement : le FAT, Fonds d'aides aux travailleurs. Il s'agit d'un fonds de nature comptable-financière, dont les ressources proviennent des cotisations régulières payées par les employeurs, proportionnelles au montant des fiches de paie de leurs salariés, ainsi que des indemnités dues par les employeurs en raison de violations de la législation du travail⁸³². Ces ressources sont

⁸²⁹ ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Op. cit.*, p. 105.

⁸³⁰ COSTA, Eduardo Bassit Lameiro da. *Financiamentos habitacionais existentes*. Brasília: 2003, p. 13.

⁸³¹ SANTOS, Cláudio Hamilton. *Op. cit.*, p. 23.

⁸³² Article 11 de la loi fédérale n° 7.998, du 11 janvier 1990. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm ». Accès le 26 mars 2020.

destinées à garantir l'assurance-chômage et à financer des programmes de développement économique. La Caisse économique fédérale a financé deux programmes de logement grâce aux ressources du FAT : le programme de « lettre de crédit individuel » et celui d'« achat sur plan »⁸³³. Ces programmes offraient un crédit direct aux personnes, pour qu'elles puissent acheter des immeubles à un faible taux d'intérêt. Le Vice-président du développement urbain de la Caisse en 2006, Jorge Hereda, a souligné qu'entre 2002 et 2003, ces programmes constituaient l'une des seules options dont disposait la classe moyenne pour accéder à la propriété, dans la mesure où les ressources du FGTS étaient rares et destinées notamment aux plus pauvres, et que les banques privées ne proposaient pas de crédit immobilier. Néanmoins, à partir de 2004 et surtout de 2005, avec les nouvelles réglementations du Conseil monétaire national, les banques ont augmenté le crédit immobilier, ce qui a considérablement diminué la demande auprès du FAT. En 2006 ces programmes ont été supprimés, car ils avaient perdu leur compétitivité⁸³⁴.

2005 : le Système national d'habitation

Si l'action de l'Union en matière de financement de la politique du logement était encore éparse et fragmentée durant les années 1990 et au début des années 2000, un tournant s'est toutefois amorcé en 2005 par la création du Système national d'habitation (SNH), divisé en deux volets : le Système d'habitation de marché (SHM), destiné aux classes moyennes et le Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS), réservé aux ménages ayant les plus bas revenus. L'une des principales différences entre ces sous-systèmes est que le SNHIS prévoit l'attribution d'aides aux familles, ce qui se répercute directement sur leurs sources de financements : d'un côté, les actions au sein du SHM étaient financées par la captation de ressources disponibles sur le marché d'investissements, comme les épargnes ou les titres sécurisés, réglés par le Système financier de l'immobilier ; de l'autre, pour assurer les aides et les subventions, le SNHIS dépendait de ressources publiques, issues du FGTS, ainsi que du budget de l'Union et des entités y adhérant⁸³⁵. C. Eloy met en lumière la réactivation du Système

⁸³³ ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Op. cit.*, p. 114.

⁸³⁴ FOLHA DE S. PAULO. *CEF suspende financiamento com FAT*. São Paulo, 19 janvier 2006. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1901200614.htm> ». Accès le 26 mars 2020.

⁸³⁵ FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, 2019, p. 6.

financier d'habitation dans les années 2000, qui a bénéficié d'une forte croissance du crédit et de la production immobilière : « Entre 2003 et 2001, le volume de crédit pour le logement concédé au sein du SFH – SBPE et FGTS – a fait un bond en passant de 6 milliards de *reais* en 2003 à 114 milliards en 2011, plus d'1 million de financements étant accordé en 2011 »⁸³⁶.

Le SNHIS représente une importante tentative d'encouragement de la décentralisation de la politique du logement social de façon coordonnée, avec la création de fonds et de conseils locaux, responsables de l'exécution de cette politique, soumise au contrôle social. Malgré l'initiative de la création d'un Fonds national d'habitation d'intérêt social, avec les ressources du budget des entités, le FGTS demeure la principale source de la politique du logement social⁸³⁷. Adauto Cardoso considère que l'un des héritages du modèle institutionnel créé par la BNH et dont les effets sont toujours ressentis, est le consensus sur lequel les ressources du FGTS constituent la seule source d'investissement en ce qui concerne les logements⁸³⁸. Pourtant, le professeur de l'Institut de recherche et planification urbaine et régionale de l'Université fédérale du Rio de Janeiro, soutient que « le FGTS ne peut plus jouer le même rôle que pendant les années 1970 et 1980, parce que, alors qu'il a déjà 30 ans d'existence, le fonds en vient à présenter une dynamique de retraits équivalente à sa collecte »⁸³⁹, ce qu'il considère comme l'un des plus grands défis pour la création d'un nouveau modèle de politique du logement.

Malgré ces alertes et les tentatives de changement du modèle de financement avec la création du SNHIS, aussi bien le FGTS que le SBPE demeurent fondamentaux pour la politique du logement menée par l'Union. Auparavant, ces deux sources étaient contrôlées par la BNH, mais aujourd'hui, le SBPE est dirigé par le Conseil monétaire national et par la Banque centrale, alors que l'application des ressources du FGTS dépend des décisions de son Conseil d'administration. Il s'agit d'une instance tripartite, composée de représentants du gouvernement fédéral, des organisations patronales et des syndicats de salariés⁸⁴⁰. Rosangela Paz souligne l'importance, dans ce cadre, de la participation effective et qualifiée de tous les agents du secteur

⁸³⁶ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 46.

⁸³⁷ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*, p. 31.

⁸³⁸ CARDOSO, Adauto Lucio. *Art. cit.*, p. 113.

⁸³⁹ *Ibid.*

⁸⁴⁰ ELOY, Claudia Magalhães. *Op. cit.*

du logement au Conseil du FGTS, afin de permettre un bon contrôle de l'usage du Fonds⁸⁴¹. Néanmoins, M. Arretche rappelle que ni le Conseil du FGTS ni la Caisse ne comptent de représentation fédérative dans ces instances décisives : « Ce sont des organes avec un contrôle majoritaire du gouvernement fédéral. L'absence d'une représentation institutionnalisée des gouvernements locaux dans les arènes des décisions fédérales permet au gouvernement fédéral une considérable autonomie pour définir unilatéralement les règles de distribution des prêts fédéraux »⁸⁴². Autrement dit, en contrôlant l'application des principales sources de financement de la politique du logement, l'Union contrôle le développement de cette politique.

2008 : le programme Ma maison, ma vie et le PAC

Malgré ces contradictions, le SNHIS représentait une importante politique de décentralisation et d'engagement des gouvernements locaux dans la question du logement. Toutefois, une nouvelle crise économique frappa le Brésil en 2008, interrompant le développement de ce Système. Pour limiter l'impact économique de la crise, l'Union a créé deux programmes « anticycliques » et le SNHIS a été pratiquement abandonné. Les efforts et les ressources sont alors destinés au programme *Ma maison, ma vie* (MCMV) et au Programme d'accélération de la croissance (PAC). La création du MCMV a laissé de côté les principes et les débats accumulés dans le Plan national d'habitation d'intérêt social, réduisant les transferts au FNHIS. Par conséquent, ce fonds en vient à concentrer ses ressources dans les actions d'urbanisation des lotissements précaires, ainsi que dans le développement institutionnel⁸⁴³.

Comme nous l'avons déjà analysé, ces programmes ont favorisé l'action privée, les agents du marché ayant assumé le rôle principal de la production immobilière, à côté du gouvernement fédéral, ce qui a de considérables effets sur l'espace urbain métropolitain⁸⁴⁴. Comme leur conception institutionnelle limitait l'action des pouvoirs publics en tant que

⁸⁴¹ PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Participação e controle social*. Disponible sur : « https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2008/aula03_participao_e_controle_social.pdf ». Accès le 02 mars 2020.

⁸⁴² ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004, p. 23.

⁸⁴³ FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* *Art. cit.*, p. 7.

⁸⁴⁴ COSTA, Marco Aurélio. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras*: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: IPEA, 2014, p. 220.

promoteur et gestionnaire des projets, la Caisse et les entreprises en sont venues à occuper une position centrale, au détriment des organes et des institutions responsables des politiques urbaines et du logement⁸⁴⁵.

Luciana Royer souligne que, malgré l'absence de compétence en termes de régulation de l'usage du sol, les actions de la Caisse dans le cadre du financement immobilier, notamment à partir de la création du programme *Ma maison, ma vie* et du PAC, ont un impact important sur la structuration de l'espace métropolitain, où se concentre l'application de ces ressources⁸⁴⁶. Diverses aires métropolitaines ont été créées ou étendues après la création de lignes de financements de ces programmes spécifiquement destinés aux communes intégrant des aires métropolitaines⁸⁴⁷. On constate donc l'existence d'un processus d'expansion artificielle des aires métropolitaines, afin d'accéder aux abondantes ressources fédérales injectées dans ces programmes. Néanmoins, l'application de ces ressources ne suivait pas une planification urbaine métropolitaine, car les critères formels d'appartenance à une aire métropolitaine étaient suffisants pour permettre de bénéficier de financements. D'après Marco Aurélio Costa, ces importants investissements dans les infrastructures et le logement ont généré de profondes transformations dans l'espace métropolitain : « nouveaux axes inducteurs de développement urbain, renouvellement des aires centrales ; nouvelles directives d'expansion urbaine et nouveaux lotissements, la plupart éloignés du centre métropolitain ». C'est pourquoi il conclut que « le grand protagoniste du développement métropolitain est l'Union, par la voie des programmes fédéraux, avec ses investissements en infrastructure, en mobilité urbaine et en politique du logement »⁸⁴⁸.

En ce sens, Arretche rappelle que le volume significatif de ressources nécessaires à la production d'infrastructures urbaines et de logement fait que le nombre d'États ou de communes capables de mener des politiques effectives de logement et d'assainissement sans le soutien du gouvernement fédéral est fort restreint. Le rôle de « bailleur » de l'Union lui confère alors des

⁸⁴⁵ RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.) *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2015, p. 55.

⁸⁴⁶ ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. In *XV Encontro Nacional da Anpur*, Recife: ANPUR, 2013, p. 11-12.

⁸⁴⁷ TOURINHO, H.L.Z. et al. Governadores e prefeitos livres da improbidade administrativa: será o aborto do planejamento metropolitano no Brasil? *IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento E Sustentabilidade - CODS e II Congresso Brasileiro de Gestão*, v. 9, p. 91-105, 2018, p. 98.

⁸⁴⁸ COSTA, Marco Aurélio. *Op. cit.*, p. 219.

ressources institutionnelles pour coordonner les choix des gouvernements locaux⁸⁴⁹. Les programmes anticycliques mentionnés constituent un bon exemple de ce pouvoir du gouvernement fédéral et, par conséquent, de l'importance d'une action planifiée et d'un fort contrôle de l'usage de ces ressources. Malgré les pertinentes critiques faites au programme *Ma maison, ma vie* et au PAC, Cardoso considère que ces programmes ont caractérisé un moment où les ressources destinées à la politique du logement ont atteint un niveau sans précédent, avec de forts impacts redistributifs et des améliorations significatives des conditions de vie des personnes appartenant aux classes populaires. En outre, il réaffirme l'importance d'une politique du logement vaste et redistributive, notamment dans l'actuel scénario de régression des droits et d'avancée des politiques néolibérales⁸⁵⁰.

Bref, le rôle de l'Union dans le financement de la politique du logement est indéniable, car elle contrôle toujours les principales sources employées dans ce domaine et détient la capacité financière nécessaire pour assurer les investissements que requiert cette politique. Cela montre qu'il est important de s'assurer que les actions qu'elle finance soient compatibles avec le développement urbain intégré dans les aires métropolitaines, pour que le droit au logement puisse être mis en œuvre de façon efficace, ce qui n'a pas été le cas pour ce qui est des précédents programmes menés. D'ailleurs, il semble fondamental que les acteurs locaux métropolitains se rejoignent pour développer et financer, avec le soutien de l'Union, une politique métropolitaine du logement. Néanmoins, comme nous le verrons par la suite, les moyens dont ils disposent sont encore très faibles, ce qui rend difficile cette articulation, bien qu'indispensable.

⁸⁴⁹ ARRETCHE, Marta. *Art. cit.*, p. 23.

⁸⁵⁰ CARDOSO, Adauto Lúcio. *Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável*. Disponible sur : « <https://www.observatoriodasmetroplites.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Accès le 29 fév. 2020.

Section 2. Les difficultés des entités locales pour soutenir une politique métropolitaine du logement

Depuis la Constitution de 1988, les communes sont dotées d'une autonomie fiscale et peuvent prélever certains impôts. Ainsi, en théorie, elles ont les moyens et la compétence pour développer leurs propres politiques de logement social, tout comme les États-membres (§1). Un bilan de ces trente ans de décentralisation révèle que la capacité fiscale des communes est encore très faible et hétérogène (A) et que les États hésitent à assumer leur rôle dans le développement de la politique métropolitaine du logement (B).

Cette situation est aggravée par le fait que le financement métropolitain n'est pas stable (§2). Le Statut de la métropole n'a pas prévu de « *funding* »⁸⁵¹ afin d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun (A) et les entités locales dépendent toujours des transferts nationaux en matière de logement social (B).

§1. Les capacités restreintes des entités locales pour financer le logement métropolitain

Malgré l'autonomie fiscale accordée aux entités locales par la Constitution de 1988, la capacité fiscale des communes est, en général, fort limitée et s'avère insuffisante pour assurer le financement de la politique métropolitaine du logement (A), et les États n'accordent qu'un soutien restreint dans ce domaine (B).

A. La faible capacité fiscale des communes métropolitaines

La participation des communes au sein des aires métropolitaines créées par les États-membres est obligatoire, mais elles restent des entités fédérées autonomes, ce qui, comme nous l'avons déjà analysé, constitue une caractéristique très particulière de la fédération brésilienne depuis 1988. Dans ce contexte, la contribution des communes au financement de la politique métropolitaine du logement est un sujet qui se heurte à différents défis, tels que l'impossibilité

⁸⁵¹ Expression courante dans la doctrine brésilienne pour désigner la création d'un fonds ou de tout autre système de financement structuré.

d'être contraintes à financer les initiatives métropolitaines⁸⁵², ainsi que la limitation et la disparité des ressources disponibles. Afin d'évaluer la capacité réelle d'investissement des communes métropolitaines en matière de logement, nous allons d'abord analyser leurs attributions fiscales, en insistant sur la grande hétérogénéité qui caractérise leurs budgets et qui résulte d'un fort « déséquilibre horizontal »⁸⁵³.

Les attributions fiscales depuis la Constitution de 1988

L'autonomie municipale accordée par la Constitution fédérale de 1988 assure leur libre administration et, par conséquent, l'autonomie fiscale, dans les limites de la répartition constitutionnelle. Actuellement, le Brésil compte 5 570 communes, dont 35% ont été créées après la Constitution de 1988 et 80% sont de petites communes, dont la population est inférieure à 10 000 habitants⁸⁵⁴. Malgré les nombreuses compétences communales, le régime fiscal et la répartition des ressources établis ont favorisé l'éparpillement communal, ce qui a eu de considérables conséquences sur la qualité de la prestation des services locaux offerts. La création de nouvelles communes est seulement freinée par l'amendement constitutionnel n° 15/1996, qui a imposé la réalisation d'un plébiscite pour consulter la population concernée, ainsi que l'approbation d'une « étude de viabilité communale »⁸⁵⁵.

En analysant la répartition des compétences fiscales brésiliennes, Alexandrine Bami Celentano et Jean-Marc Siroën mettent en évidence que « les constituants de 1988 ont décentralisé des compétences existantes, élargi l'assiette fiscale des prélèvements attribués de manière exclusive aux entités infranationales et accru les limites du pouvoir fiscal de l'Union »⁸⁵⁶. En raison de ces mesures, les États et les communes ont augmenté leur part dans le total des recettes publiques nationales. Kleber Castro présente des données qui confirment cette conclusion, à savoir qu'avant la Constitution, les communes recevaient 17% des recettes de l'impôt sur les revenus (IR) et de l'impôt sur les produits industrialisés (IPI), alors

⁸⁵² Cela sera analysé dans §2, A.

⁸⁵³ BACHUR, Joao Paulo. Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée, *Revue française d'administration publique*, vol. n° 119, no. 3, 2006, pp. 439-457.

⁸⁵⁴ FURTADO, Bernardo Alves. *Alternativas de distribuição fiscal: modelando o caso das regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 7.

⁸⁵⁵ Article 18, §4 de la Constitution de 1988.

⁸⁵⁶ CELENTANO, Alexandrine Bami ; SIROËN, Jean-Marc. Mondialisation et politique fiscale au Brésil. *Les Études du CERI*, n°140, décembre 2007.

qu'actuellement, on leur octroie 22,5% de ces impôts, qui composent le Fonds de participation des municipalités (FPM)⁸⁵⁷. En outre, elles ont bénéficié d'une augmentation de leur part dans les recettes collectées par le biais de l'ICMS (l'impôt sur la circulation des marchandises et sur les services), qui est passée de 20% à 25%, et l'assiette fiscale de cet impôt a elle aussi été élargie⁸⁵⁸.

Dans sa thèse portant sur les mécanismes de solidarité territoriale, Bruno Inocente précise que les transferts émanant des États sont des dévolutions d'impôt, car ils sont composés d'un pourcentage de l'ICMS et de l'IPVA⁸⁵⁹ prélevés dans la circonscription municipale⁸⁶⁰, alors que les transferts du FPM « doivent servir comme un moyen de réduire la concentration de la richesse et promouvoir l'équilibre horizontal », même s'ils accentuent parfois les inégalités⁸⁶¹. En ce sens, le FPM est « un mécanisme de solidarité territoriale redistributeur parce qu'il s'agit d'un transfert de recettes que cette entité ne serait pas capable de prélever, en fournissant des ressources qui sont réparties selon le nombre d'habitants et à l'inverse du revenu *per capita*. »⁸⁶². Ces critères de répartition du FPM ont encouragé la création de nouvelles communes et ont davantage bénéficié aux communes les plus petites, comme cela est bien indiqué dans la thèse mentionnée ci-dessus :

Des études sur l'inégalité des demandes fiscales entre municipalités pour cause de transferts du FPM, à partir d'un indicateur qui met en relation la capacité fiscale et la nécessité de services publics, révèlent que les municipalités les plus grandes et les plus attractives reçoivent moins de ressources de redistribution et plus de dévolutions fiscales. À l'inverse, des petites villes avec une faible population reçoivent plus de transferts *per capita*, de façon que celles proches des capitales des États (petite attractivité économique et population moyenne) sont moins avantagées.⁸⁶³

Initialement, ces ressources transférées et dévolues pouvaient être employées librement par les administrations locales. La seule contrainte imposée aux communes était la destination de

⁸⁵⁷ Article 159 de la Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁸⁵⁸ CASTRO, Kleber Pacheco de. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. *Geo UERJ*, [S.l.], n. 36, p. e47281, fev. 2020. Disponible sur : « <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47281> ». Accès le 17 avril 2020.

⁸⁵⁹ Il s'agit de l'impôt sur la propriété des véhicules, prélevé par les États-membres.

⁸⁶⁰ INOCENTE, Bruno Romeu. *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France)*. Thèse en droit public. Université de Bordeaux, 2015, p. 171.

⁸⁶¹ *Ibid.*, p. 127.

⁸⁶² *Ibid.*, p. 214.

⁸⁶³ *Ibid.*, p. 216.

25% de leurs recettes courantes pour l'éducation. Toutefois, ce système fut remis en cause au milieu des années 1990, avec l'institution du Fonds pour le développement de l'enseignement fondamental (Fundef) et la réglementation du Système unique de santé (SUS), qui prévoyaient des transferts liés, restreignant l'autonomie locale⁸⁶⁴. En tout cas, il est évident que la plupart des communes dépendent fortement des transferts intergouvernementaux, notamment les plus petites dont l'économie est plus fragile.

Outre les transferts des impôts prélevés par l'Union (IR et IPI) et par les États (ICMS et IPVA), la Constitution a conféré aux communes certaines compétences fiscales : l'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine (IPTU), sur les services de toute nature (ISS), ainsi que sur la transmission de biens immobiliers (ITBI)⁸⁶⁵.

L'impôt sur la propriété bâtie et non bâtie en zone urbaine

L'IPTU est une importante ressource pour les communes, surtout pour celles métropolitaines, marquées par un taux d'urbanisation élevé. Selon l'article 32 du Code fiscal national, le fait générateur de cet impôt est la propriété urbaine ou la possession d'un immeuble dans une zone urbaine et sa base de calcul est la valeur vénale du bien⁸⁶⁶. Le taux d'imposition est défini par la loi communale, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux pouvoirs locaux.

Malgré l'importance de cet impôt pour assurer la décentralisation et l'autonomie locale, il existe toujours un grand potentiel de prélèvement qui n'est pas exploré par les villes, non seulement au Brésil, mais aussi dans les pays latinoaméricain analysés (Argentine, Colombie et Costa Rica)⁸⁶⁷. L'IPTU représente encore une petite partie des recettes récurrentes des communes : seulement 5% en 2015. Un autre constat important est l'hétérogénéité du prélèvement de cet impôt : dans les communes de plus de 500 000 habitants, il atteint 9,8% du total de la recette récurrente, mais seulement 0,8% dans les plus petites (jusqu'à 10 000

⁸⁶⁴ MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. (org). *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 22.

⁸⁶⁵ Article 156 de la Constitution fédérale.

⁸⁶⁶ Loi fédérale n° 5.172 du 25 octobre 1966. *Code fiscal national*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm ». Accès le 22 avril 2020.

⁸⁶⁷ MAC DOWELL, Maria Cristina. *Op. cit.*, p. 27.

habitants)⁸⁶⁸. L'inertie des pouvoirs locaux pour assurer un prélèvement plus efficace de cet impôt s'expliquerait par le manque de volonté politique et la faible acceptation publique, les maires hésitant à prendre des mesures qui contrarient la volonté de leur électorat. Ajoutons à cela les défis administratifs qui affectent la performance du prélèvement, tels que la difficulté de mettre à jour la base de données sur les immeubles, le manque de personnel qualifié dans les mairies, la technologie obsolète, entre autres⁸⁶⁹.

L'impôt sur les services de toute nature

L'impôt sur les services de toute nature (ISS) est celui qui présente le « plus grand potentiel de prélèvement » dans l'actuel système fiscal brésilien en raison de l'importance croissante dans l'économie du secteur de la prestation de services⁸⁷⁰. Son assiette « est la valeur brute du service (art. 7, loi complémentaire n°116/2003), les professionnels payent un impôt fixe et les entreprises un impôt proportionnel par l'application d'un taux sur le mouvement économique »⁸⁷¹. Initialement, la fixation du taux d'imposition de cet impôt relevait de la compétence des communes. Comme la Constitution n'a imposé aux communes aucune limite en la matière, celles-ci se sont engagées dans une « guerre fiscale », puisqu'elles ont réduit « les quotas de cet impôt afin d'attirer des investissements et de ramener à elles une grande partie des recettes fiscales qui seraient perçues dans des municipalités voisines »⁸⁷². Pour mettre un terme à cette guerre, des modifications constitutionnelles et législatives ont été promues et depuis 2003, le taux d'imposition de l'ISS doit varier entre 2% et 5%, bien qu'il soit toujours fixé par la loi communale. L'efficacité de ces mesures demeure, néanmoins, discutable⁸⁷³.

L'hétérogénéité de la capacité fiscale des communes métropolitaines

Ces deux impôts – les principaux impôts communaux – sont associés au niveau d'urbanisation et à l'intensité de l'activité économique dans les communes. Or, les communes

⁸⁶⁸ TAVARES, Sara Rebello. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: COSTA, Marco Aurélio; PINTO, Carlos Vinícius da Silva; FAVARÃO, Cesar Buno (org). *Discutindo a política urbana no Brasil: registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana*. Rio de Janeiro: IPEA: INCT, 2018, p. 39.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 42.

⁸⁷⁰ CASTRO, Kleber Pacheco de. *Op. cit.*

⁸⁷¹ INOCENTE, Bruno Romeu. *Op. cit.*, p. 164.

⁸⁷² BACHUR, Joao Paulo. *Op. cit.*, p. 450.

⁸⁷³ HARADA, Kiyoshi. ISS e guerra fiscal. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3521, 20 fev. 2013. Disponible sur « <https://jus.com.br/artigos/23775> ». Accès le 23 avril 2020.

« centres » des aires métropolitaines, c'est-à-dire les métropoles, détiennent en général une plus grande population, ainsi qu'une activité économique plus dynamique, notamment dans le secteur des services, ce qui leur assure une assiette fiscale plus large et, par conséquent, une plus grande recette propre, alors que presque un tiers des recettes fiscales des communes métropolitaines périphériques provient des transferts intergouvernementaux⁸⁷⁴. Selon les données présentées par A. Fernandes et R. Wilson, entre 2003 et 2006, le prélèvement fiscal des métropoles correspondait à 36% de leurs recettes budgétaires, alors que cette valeur baisse à 21% dans les communes qui les entourent⁸⁷⁵. Cela révèle l'hétérogénéité de la capacité fiscale au sein des aires métropolitaines : les métropoles ont une plus grande autonomie fiscale par rapport aux communes périphériques, qui dépendent davantage des transferts intergouvernementaux⁸⁷⁶.

Ces disparités sont aussi signalées par B. Inocente, qui souligne que « les conditions de gestion administrative, financière et fiscale sont très différentes entre les municipalités et celles qui sont plus petites et pauvres souffrent d'une grande dépendance à l'égard des transferts fédéraux »⁸⁷⁷. Les données qu'il expose confirment cette conclusion :

Plus la population était élevée, plus la politique fiscale municipale était forte, parce que les impôts prélevés dans les villes de plus de 500 000 hab. représentaient 60% (1% pour celles de 5 000 hab. ou moins) des prélèvements propres totaux des 5 565 municipalités, dont 530 n'imposaient aucune taxe, 94% disposaient d'un Code financier municipal, 91,3% d'un cadastre informatisé pour l'IPTU, 72,5% d'un cadastre informatisé de l'ISS et 982 d'une police municipale. En 2002, 45% prélevaient les taxes de police, 49% la taxe sur l'éclairage public, 46,4% la taxe sur la collecte des ordures ménagères et 40,4% celle visant à assurer la propreté des espaces publics de manière que, au moins, l'une de ces taxes était prélevée par 5 030 municipalités, 530 n'en percevaient aucune et 69 toutes.⁸⁷⁸

Le bilan de la capacité fiscale des communes révèle un fort contexte de dépendance des transferts et d'encadrement des dépenses, du fait que la plupart de ces transferts a une destination précise : 25% des recettes des communes doivent être dépensées pour l'éducation (article 212 de la Constitution) et 15% des impôts prélevés par les communes, des montants dévolus par les

⁸⁷⁴ GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009, p. 162.

⁸⁷⁵ FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013, p. 788.

⁸⁷⁶ *Ibid.*

⁸⁷⁷ INOCENTE, Bruno Romeu. *Op. cit.*, p. 144.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, p. 145.

États et des transferts du FPM doivent être destinés à la santé (article 198, §2, III). Ainsi, l'autonomie fiscale des communes est en général assez restreinte. Cette donnée change seulement dans les villes centres des aires métropolitaines, dans lesquelles l'indice d'effort fiscal propre est élevé, avec une moyenne de 39%, et l'indice de dépendance des transferts plus faible (en moyenne de l'ordre de 29,3%)⁸⁷⁹. En tout cas, la « rigidité budgétaire » des communes restreint fortement leur capacité d'investissement : en 2009, 64,8% des communes qui composaient les aires métropolitaines brésiliennes avaient moins de 100 000 habitants. Autrement dit, il s'agit de petites communes, qui sont dépendantes des transferts intergouvernementaux et disposent d'une faible capacité de financement, d'où l'importance des arrangements métropolitains et de l'établissement de fonds ou de *consortiums* métropolitains pour assurer la réalisation des travaux d'infrastructure, ainsi que la prestation de services urbains, tels que les transports en commun et le nettoyage urbain⁸⁸⁰.

En ce qui concerne le financement urbain, la création du Fundef a entraîné une diminution des ressources disponibles pour promouvoir le développement urbain, étant donné qu'il est composé de ressources du FPM qui étaient auparavant redistribuées librement aux communes⁸⁸¹. Un effet de l'actuelle structure des finances communales est la faible destination de ressources pour les fonctions typiquement urbaines, comme le logement, l'urbanisme, l'assainissement et les transports : les communes dépensent en moyenne seulement 18% de leurs recettes courantes pour ces fonctions⁸⁸².

Étant donné que l'infrastructure urbaine et les programmes de logement exigent des investissements massifs⁸⁸³, les communes se trouvent confrontées à de grandes difficultés pour mettre en place toutes seules ces activités, d'où l'importance assumée par la coopération avec l'Union et les États. En dépit de la précarité de leurs finances, quelques communes ont pris l'initiative, depuis 1988, d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes très intéressants de logements sociaux. Ces initiatives renforcent une tendance à la « municipalisation » des politiques du logement, bien que de façon très hétérogène. Selon l'enquête menée par Marta

⁸⁷⁹ CASTRO, Kleber Pacheco de. *Op. cit.*

⁸⁸⁰ FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. *Art. cit.*, p. 791.

⁸⁸¹ MAC DOWELL, Maria Cristina. *Op. cit.*, p. 41.

⁸⁸² *Ibid.*, p. 42.

⁸⁸³ COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 137.

Arretche, dans les années 2007-2008, 41% des communes se sont associées au gouvernement fédéral pour financer la construction de logements et 29% avec les États. Les initiatives exclusives des mairies se concentrent sur l'amélioration de la qualité du logement et sur les programmes de régularisation foncière⁸⁸⁴. En revanche, Natalia Mol et ses coauteurs concluent qu'il existe un rapport direct entre les difficultés financières des communes et les déficiences dans le domaine des politiques urbaines et métropolitaines, dans la mesure où les fragilités budgétaires réduisent ou empêchent les investissements dans ce domaine⁸⁸⁵.

En somme, les communes brésiliennes ont une capacité fiscale hétérogène, les plus petites dépendant davantage des transferts de l'Union et des États, alors que les communes plus dynamiques sur le plan économique disposent quant à elles de recettes propres plus significatives. En tout cas, étant donné l'encadrement assez restrictif des dépenses prévu par la Constitution et par la loi, ainsi que la difficulté pour obtenir des crédits, le volume disponible pour faire des investissements dans les domaines des infrastructures urbaines et de la politique du logement est, en général, bien limité. Cela confirme que les communes ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour assurer toutes seules la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du logement, d'où l'importance de la coopération intercommunale et du financement de l'Union et des États.

B. Le soutien limité des États en matière de logement

La décentralisation de la politique du logement après la fin du régime militaire s'est caractérisée par le renforcement du rôle des communes dans ce domaine. Toutefois, le logement est une compétence matérielle partagée entre tous les échelons de la fédération brésilienne, y compris les États-membres, même s'ils n'endossent pas de rôle bien défini dans ce domaine. Cette absence de définition des lignes directrices de l'action des entités et de la coordination de

⁸⁸⁴ ARRETCHE, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, p. 137.

⁸⁸⁵ MOL, Natalia Aguiar; GUARNIERI, Sophia; FRANÇA, Barbara Lucia Pinheiro de Oliveira; FERREIRA, Jordan Oliveira. Políticas urbanas metropolitanas e locais: mundos paralelos ou um diálogo possível? In: *Anais XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR, 2019, p. 13.

leurs actions en faveur du logement favorise les conflits entre les niveaux de gouvernement⁸⁸⁶. En effet, la décentralisation des politiques sociales au Brésil a été réalisée sans que les États aient assumé un rôle de coordination : cela a finalement encouragé le rapport direct établi entre l'Union et les communes⁸⁸⁷.

Afin de bien comprendre le rôle subsidiaire assumé par les États concernant la politique du logement, il faut prendre en compte ce contexte de « municipalisation », ainsi que les difficultés de financement qui ont marqué leur gestion dans les années 1990, en raison de la politique d'ajustement fiscal à laquelle ils ont été soumis. Enfin, les données sur l'investissement dans ce domaine pourront éclairer l'étendue du financement du logement par les États.

L'endettement des États et la politique d'ajustement fiscal

Les recettes des États ont considérablement augmenté depuis 1988, avec l'accroissement de leur participation dans les ressources prélevées par l'Union, transférées par le biais des Fonds de participation des États (FPE) et l'élargissement de l'assiette fiscale de leur principal impôt : l'impôt sur la circulation des marchandises et sur la prestation de services de transport et de communication (ICMS). Néanmoins, ce nouveau scénario a induit un processus d'indiscipline fiscale des États, favorisant les concurrences pour attirer des investissements et créer des pôles d'emploi⁸⁸⁸. Les années 1990 furent en effet marquées par une « guerre fiscale » entre les États brésiliens, ce qui a compromis leur prélèvement et a contribué à leur endettement, en plus de la grave crise économique qui épuisait le pays. Afin d'essayer de mettre fin à cette compétition dans laquelle les États, tout comme les entreprises, n'avaient rien à gagner, mais, au contraire, se retrouvaient perdants, le gouvernement fédéral a approuvé la « Loi Kandir » (loi complémentaire n° 87/1996), qui imposait d'importantes modifications aux caractéristiques de l'ICMS⁸⁸⁹.

L'aggravement de la situation financière des États a aussi généré le déclenchement du Programme d'ajustement fiscal (PAF), en 1997, « dans des conditions extrêmement dures, car

⁸⁸⁶ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009, p. 52.

⁸⁸⁷ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 150.

⁸⁸⁸ FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEY, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de informação legislativa*, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000, p. 9.

⁸⁸⁹ *Ibid.*, p. 9.

l'Union a décidé de négocier la fédéralisation des dettes des États et d'établir des limites à l'endettement »⁸⁹⁰. Renata Gonçalves met en évidence que la réorganisation de la politique du logement se déroulait dans ce contexte, ce qui a eu de graves conséquences, notamment pour les COHAB des États. Comme nous l'avons déjà analysé, ces compagnies ont connu une période de crise intense et même de faillite, étant donné le niveau de non-paiement de leurs bénéficiaires et la dépendance des ressources de l'Union, qui sont devenues très limitées après la fermeture de la BNH⁸⁹¹. En outre, dans les négociations de leurs dettes avec le gouvernement fédéral, les États ont dû assumer celles liées au crédit immobilier des compagnies d'habitation, ainsi que celles du Fonds de compensation des variations salariales (FCVS), créé par la BNH, en 1967, pour assurer la liquidation des soldes restants des financements immobiliers du SFH⁸⁹².

Outre cette situation assez difficile en termes financiers, il convient de ne pas ignorer qu'il existe un énorme « déséquilibre horizontal » entre les États-membres brésiliens, de la même façon qu'entre les communes. Selon B. Inocente, « 75% de la richesse nationale a été limitée à seulement sept États [sur vingt-sept], dont six appartiennent aux régions du Sud et du Sud-est (la plus riche et industrialisée) et une seule à la région du Nord-est »⁸⁹³. Malgré quelques mécanismes de péréquation, ces inégalités ont un impact direct sur la capacité fiscale des États : « les recettes fiscales/habitants des États des régions les moins développées étaient de R\$375, soit deux fois inférieures [à celle de la région la plus développée] et, après les transferts de ressources, la différence diminue de moitié. Entre les États les différences continuent, car *Roraima* avait des recettes fiscales/habitants de moins 50% par rapport à *São Paulo* »⁸⁹⁴. Ces disparités inter et intrarégionales sont des facteurs qui limitent les résultats positifs de la décentralisation des politiques, ce qui doit être pris en compte lorsque l'on analyse l'action des États pour le logement⁸⁹⁵.

⁸⁹⁰ INOCENTE, Bruno Romeu. *Op. cit.*, p. 148.

⁸⁹¹ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Op. cit.*, p. 66.

⁸⁹² *Ibid.*, p. 72.

⁸⁹³ INOCENTE, Bruno Romeu. *Op. cit.*, p. 126.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 143.

⁸⁹⁵ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Op. cit.*, p. 77.

Les initiatives diverses des États en termes de politique du logement

Ainsi, il n'est pas simple d'analyser de façon générale le rôle des États dans le domaine du logement, étant donné que chacun d'eux a une réalité particulière et qu'il n'existe pas de règles pour encadrer leur action. Cependant, des études ont été réalisées et quelques caractéristiques peuvent être signalées. Selon M. Arretche et V. Rodriguez, au début des années 1990, les gouvernements des États avaient tendance à instituer des programmes de logement avec une gestion centralisée : les communes pouvaient adhérer à ces programmes, conçus et mis en œuvre par les organes des États, mais elles n'avaient pas de pouvoir de décision sur l'allocation des ressources, la gestion du projet ou sur l'attribution des unités résidentielles⁸⁹⁶. D'après les données présentées par R. Gonçalves, la participation des États à la construction des logements par les communes est fort variable : d'un côté, certains États établissent des partenariats avec plus de 70% de leurs communes (comme Mato Grosso, Mato Grosso do Sul et São Paulo) ; de l'autre, il y a ceux comme Roraima et Amapá, où aucune commune n'a déclaré avoir reçu le soutien de l'État⁸⁹⁷.

Malgré ces données, le volume des ressources destinées au logement par les États était très réduit : entre 2000 et 2006, il n'a représenté que 0,5% des budgets des États. En outre, ces ressources présentaient une large volatilité d'une année sur l'autre, dans certains États⁸⁹⁸. Étant donné que les investissements demandés en matière de logement sont, en général, très importants, cette variabilité et ce manque de prévisibilité des ressources rendent difficile la réalisation d'actions plus conséquentes pour faire face au déficit de logements qui s'étend dans tout le pays et spécialement dans les aires métropolitaines.

En 2017, l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE) a renouvelé la recherche « Profil des États brésiliens » et l'un des sujets abordés a été le logement. Selon cette enquête, tous les États, hormis Roraima, réalisent des programmes de construction de logements ; vingt des vingt-sept entités fédérées⁸⁹⁹ mettent en place des programmes de régularisation foncière ; dix-sept disposent de programmes de loyer social⁹⁰⁰ et seize financent l'amélioration des unités

⁸⁹⁶ ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. *Op. cit.*, p. 83.

⁸⁹⁷ GONÇALVES, Renata da Rocha. *Op. cit.*, p. 92.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, p. 80.

⁸⁹⁹ La recherche a analysé les cas des 26 États-membres, ainsi que celui du District fédéral.

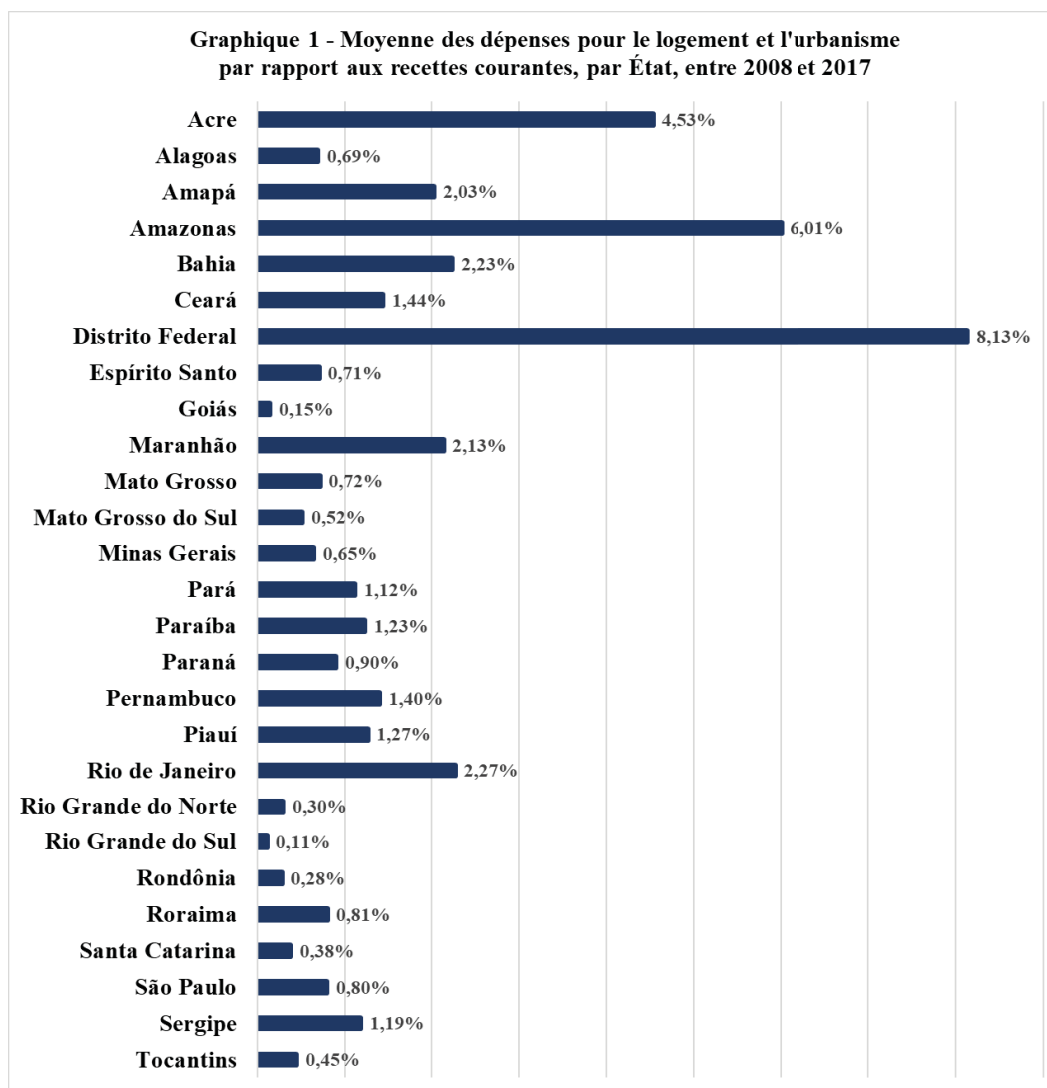
⁹⁰⁰ Il s'agit, en général, de l'attribution d'une aide aux personnes afin qu'elles puissent accéder à un logement temporaire.

résidentielles déjà existantes⁹⁰¹. En principe, ces données indiquent que les États promeuvent différentes actions dans le secteur du logement. Néanmoins, l'importance de ces actions n'est pas précisée. Alors, afin de mieux comprendre jusqu'à quel point les États financent la politique du logement, nous avons analysé les données mises à notre disposition par l'IBGE concernant leurs dépenses et recettes. Les dépenses sont classées en diverses catégories, l'une d'elles étant les « dépenses pour le logement et l'urbanisme ». En tenant compte du fait que chaque État a une réalité financière et sociale bien spécifique, nous avons comparé le montant destiné à cette rubrique budgétaire par chacun d'entre eux à leur « recette courante »⁹⁰² pendant les dix dernières années pour lesquelles nous disposons d'une documentation (entre 2008 et 2017).

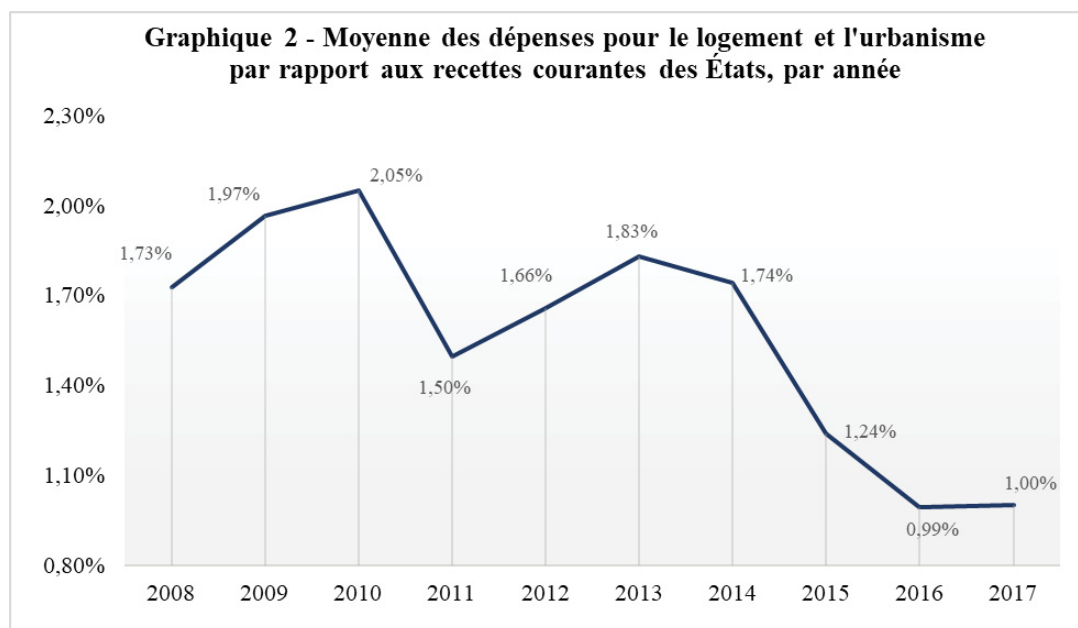
L'analyse de ces données renforce les conclusions présentées par les spécialistes de la doctrine, comme l'hétérogénéité des investissements entre les États, la variabilité et la forme imprévisible des ressources destinées au logement, ainsi que leur caractère modique. Le graphique ci-dessous montre la moyenne du pourcentage de recettes courantes dépensées pour le logement et l'urbanisme par chaque État pendant la période étudiée. Il révèle l'existence d'une forte variation entre les États : alors que le District fédéral dépense en moyenne l'équivalent de 8,13% de ses recettes pour le logement et l'urbanisme, le Rio Grande do Sul ne verse quant à lui qu'environ 0,11% de ses recettes courantes. En outre, l'on constate que seules 7 des 27 entités dépensent plus de 2% de leurs recettes dans ce domaine, ce qui confirme que la politique du logement n'est pas une priorité pour les gouvernements des États, qui ont, qui plus est, un rôle relativement secondaire dans ce domaine.

⁹⁰¹ IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Perfil dos estados brasileiros*: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017, p. 21.

⁹⁰² Selon l'article 11, §1 de la Loi fédérale n° 4.320/1964 : « Ce sont des recettes courantes, recettes fiscales, de contributions, patrimoniales, agricoles, industrielles, de services et autres, ainsi que des ressources financières reçues d'autres personnes de droit public ou privé, quand elles sont destinées à tenir compte des dépenses courantes. » Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm ». Accès le 26 avril 2020.



En faisant la moyenne des dépenses pour le logement et l'urbanisme par rapport aux recettes courantes de tous les États par année, il est possible d'en déduire qu'il y a eu une variation des investissements dans ces domaines nettement à la baisse depuis 2008. Le graphique ci-dessous présente ces informations :



Ce graphique montre tout d'abord que les investissements ont connu une hausse entre 2008 et 2010. Cette période est marquée par la mise en œuvre du PAC et du Programme *Ma maison, ma vie*, ce qui peut justifier l'augmentation des dépenses dans ce domaine, comme contrepartie des États pour adhérer à ces programmes. En 2011, il y a eu une baisse considérable des dépenses, probablement associée au fait qu'il s'agit de la première année des gouvernements des États et de l'Union, élus à la fin de 2010. Le changement de gouvernement peut avoir affecté la continuité des programmes, qui semblent avoir repris leur cours durant les années suivantes. Toutefois, à partir de 2013, l'on observe une baisse progressive des dépenses concernant les questions urbaines, qui n'atteignent désormais qu'environ 1% des recettes courantes des États. En somme, on peut en conclure que le volume des ressources destinées à la politique du logement par les États était non seulement faible, mais aussi instable et avait tendance à diminuer pendant les dernières années.

L'expérience de l'État de São Paulo : l'affectation des ressources de l'ICMS

Malgré tout, l'État de São Paulo a mis en place une initiative intéressante, mais controversée, pour assurer le financement de sa politique du logement. La loi n° 6.556 du 30 novembre 1989 a changé le taux de l'ICMS dans cet État : il est passé de 17 à 18% et les ressources obtenues avec cette majoration de 1% seraient « destinées obligatoirement au

financement de programmes de logements dans l'intérêt de la population de l'État », développés et exécutés par la Compagnie de développement de l'habitation (CDH). Cette loi a également prévu que les bénéficiaires de ces programmes seraient les ménages à bas revenus, en privilégiant ceux dont les revenus ne dépassaient pas cinq fois le salaire minimum⁹⁰³. Luciana Royer met en évidence le fait que l'institution d'une source stable de financement se soit avérée décisive pour la création d'un système de logement au niveau de l'État⁹⁰⁴. Cela a rendu possible la construction massive de logements : les premières années, les ressources de l'ICMS ont viabilisé la construction de plus de 200 000 unités⁹⁰⁵.

Malgré les résultats significatifs obtenus grâce à la majoration de 1% de l'ICMS, la constitutionnalité de l'affectation de ce pourcentage aux programmes de logements a été remise en cause. En effet, selon l'article 167, IV de la Constitution fédérale, il est interdit « de lier une recette fiscale à un organe, un fonds ou une dépense », hormis dans les cas prévus par la Constitution elle-même⁹⁰⁶. Ainsi, lors du jugement du Recours extraordinaire n° 183.906-6, le Tribunal fédéral suprême a déclaré, à la majorité, l'inconstitutionnalité des articles de la loi n° 6.556/1989 de l'État de São Paulo⁹⁰⁷. Même après cette décision de la Cour suprême, les gouverneurs de São Paulo ont continué à destiner 1% des recettes de l'ICMS au logement social, mais, depuis lors, cette destination a été fondée sur un compromis politique et non sur une obligation légale. Néanmoins, le compromis politique n'apporte pas de solution à l'instabilité de la source de financement. La récente diminution des volumes destinés au logement par l'État de São Paulo en est la preuve⁹⁰⁸.

Afin de fournir une source plus stable aux politiques du logement, une proposition d'amendement constitutionnel (PEC) a été présentée à l'Assemblée nationale, en 2008 : il s'agit de la PEC n° 258/2008, connue sous le nom de « PEC du logement ». La proposition consistait à ajouter un article à la Constitution rendant obligatoire qu'au moins 2% des recettes de l'Union et

⁹⁰³ Loi n° 6.556, du 30 novembre 1989 de l'État de São Paulo. Disponible sur : « <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1989/lei-6556-30.11.1989.html> ». Accès le 29 avril 2020.

⁹⁰⁴ ROYER, Luciana de Oliveira. *Op. cit.*, p. 57.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, p. 68.

⁹⁰⁶ Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

⁹⁰⁷ STF, Arrêt du 18 septembre 1997.

⁹⁰⁸ TERRA. *Investimento do Estado de São Paulo em Habitação é o menor desde 2004*. Disponible sur : « <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/investimento-do-estado-de-sao-paulo-em-habitacao-e-o-menor-desde-2004,6150943f36875c7e73c5b63372705743wqieu3r0.html> ». Accès le 29 avril 2020.

1% des recettes des États du District fédéral et des communes, soient destinés aux Fonds d'habitation d'intérêt social. Selon le rapporteur de la PEC, cela assurerait à ces fonds un total de 14 milliards de *reais* par an⁹⁰⁹. Malgré les avis favorables, cette proposition n'a pas encore été soumise aux voix, ce qui révèle les réticences politiques envers une nouvelle mesure d'affectation des recettes publiques⁹¹⁰.

Tout compte fait, le rôle des États en ce qui concerne le financement du logement est toujours secondaire et variable. Dans le cadre de la décentralisation désordonnée et de la crise financière des États, les communes ont assumé la mise en œuvre de la politique du logement, bien que de façon très hétérogène. Les États ont alors soutenu quelques initiatives, mais de manière inconsistante et sans prendre en compte la question métropolitaine comme un facteur structurant de leur action. Ce fait est regrettable parce qu'ils pourraient jouer un rôle important dans la coordination des actions communales, principalement dans les zones tendues, comme les aires métropolitaines, où se concentre le déficit de logements au Brésil. Toutefois, comme l'ont fort bien mis en évidence A. Fernandes et R. Wilson, il existe un certain désintérêt des gouvernements des États-membres envers la gestion métropolitaine⁹¹¹, ce qui ne favorise pas le développement des politiques métropolitaines du logement.

§2. Les minces possibilités de financement métropolitain

Le Statut de la métropole représente, sans doute, une avancée du régime métropolitain brésilien. Néanmoins, il n'a pas traité suffisamment d'un sujet, celui du financement des politiques publiques d'intérêt commun (A). En raison de l'absence d'un « funding » métropolitain, la politique métropolitaine du logement demeure toujours sous la dépendance de l'Union (B).

⁹⁰⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados podem votar parecer sobre a PEC da Moradia Popular*. Disponible sur : « <https://www.camara.leg.br/noticias/134455-deputados-podem-votar-parecer-sobre-a-pec-da-moradia-popular/> ». Accès le 29 avril 2020.

⁹¹⁰ Disponible sur : « <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=406708> ». Accès le 29 avril 2020.

⁹¹¹ FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. *Art. cit.*, p. 792.

A. Le Statut de la métropole et l'occasion ratée pour la création d'un « funding » métropolitain

Dans ce contexte de faible capacité financière des communes et des États en termes d'investissements d'urbanisme et de logement social, leur faire assumer la responsabilité de financer une politique métropolitaine du logement, sans aucune contrainte, n'est pas la mesure la plus efficace. Malgré ce fait, le Statut de la métropole n'a pas établi de directives précises sur le financement métropolitain, ce qui peut compromettre la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun.

L'importance du financement pour le logement métropolitain a été mise en évidence par Marco Aurélio Costa, selon lequel « Sans solutions de financement, sans ressources budgétaires et financières, les possibilités de conception, construction et mise en place des arrangements, structures et instruments de planification, gestion et gouvernance des politiques publiques d'intérêt commun dans le territoire métropolitain sont limitées et manquent de soutien, surtout en raison du volume des ressources nécessaires pour doter les métropoles d'une infrastructure économique, sociale et urbaine adéquate et pour faire face à la demande de logements, spécialement de logements sociaux »⁹¹².

Après un examen rétrospectif, Jeroen Klink et Laísa Stroher constatent que le problème de *funding* n'est pas nouveau, l'histoire métropolitaine au Brésil étant marquée par un « décalage entre le flux des capitaux destinés aux villes et aux aires métropolitaines, d'un côté, et la planification de ces territoires, de l'autre »⁹¹³. Pendant la dictature, les ressources étaient abondantes et il y avait un semblant de planification qui ne dépassait pas le niveau du discours, qui n'articulait pas la planification aux investissements. Dans les années 1980 et 1990, le régime métropolitain a été vidé de tout contenu, n'ayant ni plans, ni moyens. La période postérieure aux années 2000 est marquée par des ressources abondantes, mais sans planification. Enfin, l'approbation, en 2015, du Statut de la métropole dévoile l'existence d'une nouvelle étape de planification sans ressources. Ce résultat tient à l'absence d'un *funding* métropolitain, c'est-à-dire d'un standard de financement pour les aires métropolitaines, avec un cadre juridique capable

⁹¹² COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 137.

⁹¹³ KLINK, Jeroen; STROHER, Laísa Eleonora Marostica. O Funding do Estatuto da Metrópole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 235.

d'assurer de façon transparente et prévisible une base élastique de ressources pour les politiques publiques métropolitaines⁹¹⁴.

Le veto au Fonds national de développement urbain intégré

Afin de surmonter l'obstacle du financement, le projet de loi du Statut de la métropole prévoyait la création d'un Fonds national de développement urbain intégré pour soutenir les actions de la gouvernance interfédérative. Néanmoins, la Présidente de la République a mis son veto aux deux articles relatifs à ce fonds, alléguant que la création de fonds monopolise les ressources au détriment de la dynamique des priorités politiques et que les fonds n'assurent pas l'efficacité de la gestion des ressources publiques⁹¹⁵.

Ce veto a été fortement critiqué par la doctrine, puisqu'il a retiré du Statut l'un des seuls instruments de financement de la politique métropolitaine : « aucun autre mécanisme, instrument ou stratégie du Statut de la métropole n'affronte, de façon directe et objective, le défi du financement du développement urbain métropolitain »⁹¹⁶. Or, dans un cadre permanent d'austérité budgétaire, l'établissement d'un *funding* pour le développement urbain intégré s'avère primordial : le veto à la création du fonds national a remis en cause l'efficacité du Statut de la métropole⁹¹⁷. En effet, un fonds métropolitain avait été très bénéfique pour les communes métropolitaines, qui ont une faible capacité productive et fiscale⁹¹⁸.

Avec J. Klink et L. Stroher, on peut établir un parallèle entre ce veto et les négociations autour de la loi des *consortiums*, approuvée en 2005. Dans le cas des *consortiums*, la possibilité de captation de ressources par les institutions interfédératives a été supprimée, au motif qu'elle pourrait compromettre le contrôle de l'endettement public. Le veto à la création du fonds national de développement urbain va dans le même sens, puisque la raison évoquée a été

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 234.

⁹¹⁵ Message de veto n° 13 de 13 janvier 2015. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm ». Accès le 30 juil. 19.

⁹¹⁶ COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. IPEA. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n° 21, jul-dez. 2019, p. 126.

⁹¹⁷ ROYER, Luciana. *O Estatuto da metrópole e seu financiamento*. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/> ». Accès le 30 juil. 19.

⁹¹⁸ MOL, Natalia Aguiar; GUARNIERI, Sophia; FRANÇA, Barbara Lucia Pinheiro de Oliveira; FERREIRA, Jordan Oliveira. *Art. cit.*, p. 23.

l'efficience de l'allocation des ressources, un nouveau fonds représentant plus de rigidité dans le budget fédéral⁹¹⁹.

En tout état de cause, une analyse approfondie révèle que même si le fonds était approuvé, la question du financement des métropoles ne serait pas résolue. J. Klink et L. Stroher soulignent le problème du caractère volontaire du *funding* métropolitain, qui demeure conditionné aux négociations entre les entités fédérées, ce qui limite la prévisibilité des ressources disponibles pour les aires métropolitaines. C'est pourquoi, selon eux, « le Statut de la métropole n'avance pas dans l'amélioration du fragile modèle de financement métropolitain au Brésil »⁹²⁰. À l'exception de celui de l'aire métropolitaine de São Paulo, tous les fonds métropolitains sont fragiles et rudimentaires en termes institutionnels et financiers⁹²¹. Ce modèle de financement fondé sur des transferts volontaires est critiqué, car il n'oblige pas les entités à transférer des pourcentages minimaux de leurs budgets, et ne garantit pas que toutes les entités y contribueront. Il s'avère donc incapable d'assurer la continuité des services métropolitains qui, différemment du service d'assainissement, ne peuvent pas être soutenus seulement par les tarifs. En outre, ce modèle est l'équivalent, en termes de financement, aux *consortiums*, ce qui n'a pas de sens en raison des différences de nature juridique et de compétence qui existent entre ceux-ci et les aires métropolitaines⁹²².

Le traitement superficiel du financement par le Statut de la métropole

Ainsi, l'occasion d'avancer vers un financement public métropolitain a été ratée lors de l'adoption du Statut de la métropole, qui s'est limité à exiger la création d'un « système intégré d'allocation de ressources », sans indiquer comment celui-ci doit être constitué et sans établir de mécanismes pour assurer sa mise en œuvre. Pourtant, dans son article 9, IV et X, le Statut de la métropole a encouragé l'investissement privé en prévoyant la possibilité de réaliser des opérations urbaines interfédératives (OUC), ainsi que des partenariats public-privé interfédératifs (PPPI). Toutefois, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, ces instruments ne semblent pas être les mieux adaptés pour assurer le droit au logement dans les

⁹¹⁹ KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *Op. cit.*, p. 235-236.

⁹²⁰ *Ibid.*

⁹²¹ COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 155.

⁹²² FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponible sur: « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Accès le 11 juin 2018.

métropoles⁹²³. Le veto au fonds métropolitain, associé à l'autorisation des PPP et des OUC, ouvre une brèche dangereuse en favorisant la montée des inégalités métropolitaines et laisse la question du *funding* métropolitain sans une solution appropriée⁹²⁴.

En somme, le traitement superficiel de la gestion financière et budgétaire des aires métropolitaines par le Statut de la métropole doit être critiqué. La loi n'a pas abordé le financement métropolitain, qui demeure l'un des principaux défis pour la question métropolitaine, étant donné l'existence d'inégalités entre les entités fédérées et l'absence d'un régime capable d'assurer la péréquation fiscale⁹²⁵. Le Statut de la métropole n'a donc pas constitué une avancée dans le débat sur le financement métropolitain parce qu'il nécessitait une révision du pacte fédératif, surtout concernant le rôle des communes métropolitaines⁹²⁶. Ces difficultés avaient déjà été mises en lumière par Fernando Rezende, selon lequel le problème du financement métropolitain, au Brésil comme ailleurs, n'est pas de savoir ce qui doit être fait : il résulte de l'absence d'engagement politique pour assurer une vision stratégique des questions métropolitaines. Ainsi, le régime de financement peut encourager ou non cet engagement avec le projet métropolitain. Dans le cas brésilien, trois facteurs empêchent cet engagement : la grande rigidité des normes s'appliquant à la répartition fiscale et aux budgets publics ; l'absence de critères précis pour l'institution des aires métropolitaines ; et l'insuffisance de l'implication du gouvernement fédéral dans la question métropolitaine⁹²⁷.

Les possibilités de financement métropolitain

Il convient de préciser qu'au Brésil, les unités territoriales, tout comme les aires métropolitaines, ne peuvent pas prélever d'impôts : cette faculté n'est réservée qu'aux entités fédérées dans le cadre juridique brésilien. À la différence des métropoles françaises, elles n'ont ainsi pas de fiscalité propre, étant dépourvues de tout pouvoir en matière fiscale. Par conséquent, le financement des aires métropolitaines dépend soit des ressources provenant des entités

⁹²³ Deuxième partie, Chapitre 3, Section 2, §1, B.

⁹²⁴ ROYER, Luciana. *O Estatuto da metrópole e seu financiamento*. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/> ». Accès le 30 juil. 19.

⁹²⁵ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 479.

⁹²⁶ COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 160.

⁹²⁷ REZENDE, Fernando. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington, United States: BID, 2010, p. 76-77.

fédérées, soit des recettes obtenues directement par les services qu'elles offrent. En 2014, le Sénateur Aloysio Nunes a proposé un amendement à la Constitution (PEC n° 13/2014) qui prévoyait, entre autres mesures, d'attribuer aux aires métropolitaines une partie des recettes fiscales qui sont aujourd'hui dévolues et transférées aux communes, afin de leur assurer des ressources propres pour promouvoir la gestion interfédérative⁹²⁸. Malheureusement, ce projet n'a pas été approuvé⁹²⁹.

En effet, les réformes constitutionnelles requièrent une grande articulation politique, en raison du quorum exigé élevé. Malgré la rigidité de la répartition fiscale telle qu'elle est établie par la Constitution de 1988, la solution pour assurer le financement métropolitain sans avoir besoin d'un amendement constitutionnel serait d'adopter de nouveaux critères de répartition du Fonds de participation des municipalités (FPM). Au lieu de la division actuelle entre les capitales (qui partagent 10% du FPM) et les communes de l'intérieur (qui restent avec les autres 90%), F. Rezende suggère la division entre communes métropolitaines et communes non métropolitaines. Afin de diminuer les éventuelles résistances politiques à ce changement, il suffirait qu'initialement, les communes métropolitaines conservent le même volume actuellement transféré à l'ensemble de l'aire métropolitaine, sans que cela touche les communes non métropolitaines. Cette modification permettrait le partage des ressources entre les communes métropolitaines, en favorisant la diminution des inégalités fiscales intra métropolitaines et en incitant à une péréquation fiscale⁹³⁰. En partant de ces suggestions, Marcela Santos ajoute qu'il est important de destiner aussi une partie des ressources du Fonds de participation des États-membres à la gestion des politiques d'intérêt commun, en tenant compte du rôle de coordination des États⁹³¹.

Une autre possibilité de financement de la politique métropolitaine du logement, bien que limitée, est l'utilisation des outils prévus par le Statut de la ville qui permettent la captation de certaines ressources, telles que les contributions aux améliorations et l'octroi onéreux du droit de construction. Cela a été l'une des propositions présentées par le Collège métropolitain de Belo

⁹²⁸ MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 3, 2015, p. 1265.

⁹²⁹ Proposition d'amendement à la Constitution n° 13/2014. Disponible sur : « <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4423481&ts=1553274100762&disposition=inline> ». Accès le 03 août 19.

⁹³⁰ REZENDE, Fernando. *Op. cit.*, p. 82.

⁹³¹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole*, p. 479.

Horizonte⁹³² au Conseil délibératif de cette aire métropolitaine à propos de la politique du logement. Ce Collège a également suggéré l'établissement d'un rapport entre les investissements dans le logement social et l'infrastructure urbaine, ce qui pourrait constituer une contrepartie des communes pour recevoir des programmes de logement. Enfin, ce Collège a souligné l'importance de la création d'un fonds métropolitain du logement, avec des ressources de toutes les entités fédérées, ainsi que les recettes obtenues grâce à la mise en œuvre des outils du Statut de la ville⁹³³.

En conclusion, la réglementation du régime métropolitain réalisée par la loi fédérale n° 13.089/2015 n'a pas abordé de façon détaillée la question du financement métropolitain, et a ainsi mis en danger l'efficacité même de ses dispositions. En n'imposant aucune directive ou obligation aux entités qui composent l'aire métropolitaine, le Statut de la métropole a raté l'occasion de créer un *funding* métropolitain consistant, qui aurait pu contribuer à la mise en œuvre de politiques d'intérêt commun, telles que la politique du logement. Pour combler ce vide, on dépendra alors de la volonté politique des gouvernements locaux, malgré leurs faibles capacités, ainsi que du soutien de l'Union.

B. Les aires métropolitaines sous la dépendance de l'Union en matière de logement

Le Statut de la métropole comprend un chapitre intitulé « l'action de l'Union », dont une section porte sur le soutien de l'Union au développement urbain intégré et l'autre sur le fonds national, qui a fait l'objet du veto présidentiel. De toute façon, le rôle du gouvernement fédéral pour le développement métropolitain est souligné : il doit soutenir financièrement les initiatives locales orientées vers la gouvernance interfédérative, comme le révèle son article

⁹³² Le Collège métropolitain rassemble 30 entités de la société civile de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte, des différents secteurs (entrepreneurs, organisations non gouvernementales, syndicats, mouvements populaires, institutions d'enseignement et représentants professionnels). Il a été institué dans le cadre de la 1^{ère} Conférence métropolitaine, en 2007, afin d'assurer davantage de légitimité aux représentants de la société civile au sein du Conseil délibératif de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte et de les orienter. Disponible sur : « http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-Colegiado_Metropolitano ». Accès le 28 avril 2020.

⁹³³ COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL RMBH. Propostas para habitação: detalhamento. Disponible sur : « http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-Colegiado_Metropolitano ». Accès le 28 avril 2020.

13⁹³⁴. Pour recevoir ce soutien, l'aire métropolitaine doit posséder une « gestion pleine », c'est-à-dire qu'elle doit être établie par la loi complémentaire de l'État-membre et posséder sa propre structure de gouvernance, ainsi qu'un PDUI approuvé par la loi de l'État⁹³⁵. L'investissement dans les infrastructures urbaines par l'Union peut inciter la promotion de la gestion pleine dans les aires métropolitaines, mais cela dépend de la situation économique-fiscale du pays et de la priorité attribuée par le gouvernement fédéral à ces investissements⁹³⁶.

En outre, il convient de noter que dans la rédaction originelle du Statut de la métropole, le soutien de l'Union était limité aux aires métropolitaines ainsi reconnues par les critères de l'IBGE, en imposant une définition matérielle, liée aux cas où il existait un réel processus de métropolisation. Un tel mécanisme a été prévu par le législateur afin d'encadrer l'action des États, qui créaient ces unités territoriales sans critères objectifs. Néanmoins, comme nous l'avons déjà analysé, la réforme réalisée en 2018 dans le Statut de la métropole a changé, entre autres, la notion d'aire métropolitaine, en adoptant une définition formelle et en rejetant la notion matérielle initialement établie par la loi. Ce changement est regrettable car il ne s'oppose pas à la banalisation de ce statut métropolitain⁹³⁷, promue par les gouvernements des États-membres, mais, au contraire, la rend possible. Par conséquent, la prise en compte de critères plus objectifs pour orienter l'action et le soutien fédéral est mitigée.

En tout état de cause, la prévision légale du soutien de l'Union conditionné à la gestion pleine n'assure pas les investissements, aucune obligation n'étant imposée au gouvernement fédéral. C'est pourquoi cette exigence peut encourager l'application du Statut de la métropole dès qu'un programme fédéral de support au développement métropolitain sera mis en œuvre, ce qui n'a pas encore été fait. Le soutien de l'Union dépendra de l'importance politique accordée à la question métropolitaine, c'est-à-dire de l'inclusion de ce thème dans l'agenda politique brésilien. Récemment, Marco Aurélio Costa a présenté une analyse pessimiste de ce scénario :

⁹³⁴ « Article 13. Dans les actions de la politique nationale de développement urbain, l'Union soutiendra les initiatives des États et des communes orientées vers la gouvernance interfédérative, respectera les directives et les objectifs du plan pluriannuel, les buts et les priorités fixés par les lois de directives budgétaires et la limite des disponibilités des lois budgétaires annuelles. »

⁹³⁵ « Article 14. Par le soutien de l'Union à la gouvernance interfédérative dans l'aire métropolitaine ou dans l'agglomération urbaine, sera exigé que l'unité territoriale urbaine possède une gestion pleine, selon les termes de l'incise III du premier alinéa de l'article 2 de cette loi. »

⁹³⁶ COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro, p. 130.

⁹³⁷ La « banalisation du statut de métropole » est un phénomène connu également en France. FAURE, Bertrand. La banalisation du statut de métropole, *RFDA*, 2017, p. 637.

l'actuel cadre de restrictions fiscales et de désengagement du gouvernement fédéral par rapport aux politiques publiques indique un recul de cet agenda au Brésil : « sans agenda politique et sans ressources, un scénario de rétraction et de stagnation du thème métropolitain n'est pas improbable. »⁹³⁸.

Malgré de telles perspectives, l'importance des ressources budgétaires destinées, ces dernières années, par l'Union à la politique du logement et à l'infrastructure urbaine, notamment dans les aires métropolitaines, ne peut pas être ignorée⁹³⁹. Le tableau ci-dessous montre le volume des ressources destinées au programme *Ma maison, ma vie* entre 2009 et 2020, dans ces différentes modalités. Le volet 1 des revenus correspond aux familles à bas revenus (3 salaires au maximum), qui sont les plus affectées par le manque de logements au Brésil. Malgré ce fait, elles n'ont reçu que 17,41% des ressources, la plupart étant destinées aux classes moyennes (volets 1,5, 2 et 3).

Tableau 1 : Contractations – Programme *Ma Maison, ma vie* - Brésil (2009 - 2020)⁹⁴⁰

Modalité du Programme	Volets des revenus	Valeur libérée (R\$)	Unités résidentielles contractées
FAR Entreprises	Volet 1	69.021.788.179,48	1.363.595
Rurale	Volet 1	5.796.526.824,89	215.759
Offre publique	Volet 1	2.978.364.950,00	166.886
FAR Urbanisation	Volet 1	4.865.103.221,65	85.723
MCMV Entités	Volet 1	3.043.552.501,99	78.599
Total Volet 1		85.705.335.678,01	1.910.562
CCFGTS – PF	Volet 1,5	16.633.454.817,60	136.387
CCFGTS – PF	Volet 3	52.944.835.613,30	340.337
CCFGTS – PF	Volet 2	336.931.993.859,50	2.972.113
Total Volets 1,5, 2 e 3		406.510.284.290,40	3.448.837
TOTAL		492.215.619.968,41	5.359.399

⁹³⁸ COSTA, Marco Aurélio. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro, p. 131.

⁹³⁹ COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 150.

⁹⁴⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponible sur : « <http://sishab.mdr.gov.br/> ». Accès le 02 mai 2020.

Outre qu'il s'avère important de prendre en considération la question métropolitaine dans les programmes de logements pour affronter les inégalités socio-territoriales et assurer l'accès aux services et à l'infrastructure urbaine, ces données révèlent la nécessité de rediriger les politiques du logement vers les ménages les plus pauvres. Elles démontrent également que le manque de ressources n'est pas forcément le principal problème, étant donné que les pouvoirs publics ont eu la capacité de financer la construction de plus de 5 millions d'unités résidentielles en l'espace de douze ans. Le problème réside donc dans la conception de la politique du logement qui doit être remise en cause.

Le fait que l'exécution des politiques sociales soit décentralisée ne signifie pas que le gouvernement fédéral n'a aucun rôle à développer. En effet, l'Union a un important rôle de coordination, régulation et supervision des politiques exécutées par les gouvernements locaux, qui sont affectés par les politiques fédérales⁹⁴¹. Comme nous l'avons analysé ci-dessus, l'Union contrôle toujours les principales ressources employées pour le financement de la politique du logement au Brésil : dès lors, son rôle n'est pas négligeable. Toutefois, elle n'assume pas pleinement sa responsabilité par rapport au processus de métropolisation. L'Union doit prendre en compte la réalité urbaine-métropolitaine en ce qui concerne la destination de ses ressources, afin d'éviter la concentration des transferts dans les communes centres, comme cela a été le cas⁹⁴². En ce sens, les programmes fédéraux destinés au financement urbain doivent considérer les diversités des réalités communales en termes de capacité fiscale et que l'accès à ces ressources doit être simplifié⁹⁴³.

Étant donné les moyens limités des entités locales, les opérations de crédit public revêtent une grande importance afin d'assurer les besoins métropolitains en termes de financement, notamment par rapport aux projets d'investissement dans les infrastructures urbaines. Les institutions financières contrôlées par le gouvernement peuvent alors encourager la coopération métropolitaine, dans la mesure où elles peuvent établir des conditions pour soutenir les projets d'intérêt métropolitain⁹⁴⁴. Néanmoins, il faut compter avec les limites de l'endettement des États et des communes pour assumer de nouvelles opérations de crédit,

⁹⁴¹ ARRETCHE, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012, p. 17.

⁹⁴² COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 162.

⁹⁴³ MAC DOWELL, Maria Cristina. *Op. cit.*, p. 43.

⁹⁴⁴ REZENDE, Fernando. *Op. cit.*, p. 87.

puisque leurs finances sont déjà bien compromises et affectées par la crise économico-financière⁹⁴⁵. On en revient donc à la dépendance des ressources contrôlées et transférées par le gouvernement fédéral pour bénéficier de conditions financières permettant de mettre en œuvre une politique métropolitaine du logement.

En somme, le contexte de la crise fiscale des États, de la faible capacité fiscale des communes et l'absence d'un *funding* métropolitain stable, renforcent l'importance du financement fédéral pour les aires métropolitaines. Cependant, l'Union hésite à prendre en compte la question métropolitaine en tant que facteur déterminant de son soutien. Cette hésitation est regrettable, non seulement parce qu'elle ne favorise pas la coopération interfédérative, mais aussi parce qu'elle renforce les inégalités qui caractérisent le territoire métropolitain. Les effets pervers du Programme *Ma maison, ma vie* en sont un bon exemple. Bien qu'improbable, l'établissement d'un financement effectivement métropolitain s'avère la seule solution capable d'assurer la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles.

⁹⁴⁵ COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil, p. 153.

Conclusion du Chapitre 2

Le Statut de la métropole a apporté d'importantes contributions au développement d'une gouvernance interfédérative. Néanmoins, il n'a pas suffisamment abordé la question du financement métropolitain, cette absence pouvant compromettre la mise en pratique de ces dispositions. Le projet de loi à l'origine du Statut était en effet marqué par un manque d'audace dans le traitement de cette question, puisqu'il reprenait les vieilles formules des fonds. Toutefois, ces dispositions n'ont finalement même pas été retenues, ce qui a aggravé et restreint les possibilités de financement. Il en a résulté que toute une structure doit être créée pour assurer une planification complexe à l'échelle métropolitaine, ainsi que pour mettre en œuvre de façon partagée et intégrée les politiques publiques d'intérêt commun, mais qui restent dépourvues de ressources propres pour le faire. Tout ceci demeure donc dépendant du volontarisme des entités concernées et des transferts de l'Union. Des solutions plus audacieuses semblent se heurter aux principes du régime fédératif, l'autonomie municipale représentant encore une fois un obstacle à la mise en œuvre des politiques d'intérêt commun.

Malgré les avancées de la législation, le financement de la politique métropolitaine du logement s'inscrit alors dans un cadre où la capacité fiscale locale est assez faible et hétérogène et les ressources destinées à cette politique sont toujours contrôlées par l'Union, qui hésite à prendre en compte la question métropolitaine dans ses directives. Le financement s'avère être l'un des principaux défis à surmonter afin de mettre en place, au sein des aires métropolitaines, le droit au logement, et d'assurer ainsi les moyens nécessaires pour une gestion partagée et intégrée.

Chapitre 3. Les défis de la politique métropolitaine du logement

La gouvernance interfédérative est à la base du régime métropolitain proposé par le Statut de la métropole, son déploiement étant essentiel pour mettre en place les politiques d'intérêt commun à l'échelle métropolitaine. Toutefois, les communes étant toujours autonomes et compétentes en matière d'urbanisme, les difficultés pour l'aménagement et la coordination des actions entre les communes et l'Etat-membre concernés, notamment en matière de logement, ne sont pas négligeables (section 1). A cela s'ajoutent des obstacles qui remettent en cause l'effectivité des politiques métropolitaines (section 2).

Section 1. Les difficultés de compromis entre les gouvernements locaux

En dépit du caractère obligatoire de la participation des communes dans les aires métropolitaines instituées par l'État-membre, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral suprême, le dialogue entre les différents acteurs politiques impliqués dans la gouvernance interfédérative reste très compliqué (§1), soit en raison du large pouvoir de réglementation laissé aux États-membres (A), soit à cause des réticences locales, les responsables des communes hésitant à partager leurs décisions et craignant de perdre leur influence politique (B).

Dans ce contexte tendu, il faut également tenir compte du rapport entre la planification métropolitaine et la communale (§2), ce qui passe par la mise en compatibilité du plan directeur avec le PDUI (A), ainsi que par l'évolution des plans d'urbanisme (B).

§1. Les obstacles à la gouvernance interfédérative des métropoles

Afin de garantir un compromis aux gouvernements locaux et de mettre en place la gouvernance interfédérative, certains obstacles doivent être affrontés, tels que les réticences locales (B), qui sont aggravées par le large pouvoir de réglementation laissé par le Statut de la métropole aux États-membres (B).

A. Le pouvoir de réglementation des États-membres

L'obligation d'adopter un plan de développement urbain intégré, établie par le Statut de la métropole, favorise l'engagement des pouvoirs locaux dans les affaires métropolitaines et contribue à la mise en place de la gouvernance interfédérative. Cependant, les règles de procédure fixées par la loi sont assez générales et posent diverses questions pour leur mise en pratique, lesquelles ne trouvent pas de réponse dans la législation nationale. Ces lacunes doivent être réglementées par chaque État-membre lors de l'institution d'une aire métropolitaine ou de l'adaptation de la structure déjà existante aux nouvelles dispositions légales. Toutefois, le large pouvoir de réglementation laissé aux États-membres peut mettre en cause la stratégie (issue de la loi fédérale n° 13089) de relance de la gouvernance métropolitaine à partir de l'engagement des

pouvoirs locaux dans l'élaboration du PDUI. Ces risques seront démontrés à partir de l'examen des lacunes et des tendances de réglementation des États.

Les questions qui n'ont pas été précisées par le législateur et qui ont une influence directe sur la procédure d'élaboration du PDUI concernent surtout les structures de gouvernance interfédérative. Comme nous l'avons vu, la loi déterminait que l'élaboration du plan se réalisait au sein de la gouvernance (article 10, §4). Après les modifications apportées au Statut de la métropole par la loi fédérale n° 13.683/2018, le PDUI doit être élaboré de façon conjointe par les représentants de l'État et des communes concernées. Mais, de toute façon, il doit être approuvé par l'instance collégiale de l'aire métropolitaine avant d'être soumis à l'Assemblée législative de l'État. Une adaptation préalable de l'organisation administrative de l'aire métropolitaine au Statut de la métropole est donc requise.

Bien qu'il indique les « structures de base » des aires métropolitaines, le Statut de la métropole a non seulement laissé de nombreuses questions sans réglementation, mais aussi ses dispositions sont très confuses, permettant des interprétations presque contradictoires, ce qui ne contribue pas à sa mise en pratique. En ce sens, Fernanda Meirelles critique la technique législative et la rédaction de la loi – « texte confus, avec des définitions circulaires et peu précises » – et souligne l'enjeu de devoir surmonter les doutes qu'elle suscite plutôt qu'elle ne les éclaireit⁹⁴⁶.

Les points qui devront être réglementés par les États afin de mettre en œuvre les prescriptions du Statut de la métropole sont : le nombre des représentants de l'État et des communes qui élaboreront de façon conjointe le PDUI ; la composition et le quorum d'approbation de l'instance collégiale ; la procédure pour définir les représentants de la société civile qui participeront à l'élaboration du plan et à l'instance collégiale, ainsi que leur poids ; les mécanismes pour assurer l'intérêt des petites communes ; le mode de financement de l'élaboration du PDUI.

La principale raison de ces absences est liée au caractère du Statut de la métropole : il s'agit d'une loi qui établit des *directives générales* pour la planification, la gestion et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun. L'institution des aires métropolitaines étant une

⁹⁴⁶ MEIRELLES, Fernanda. *Estatuto da metrópole tem texto confuso e pouco preciso*. Disponible sur : « <https://www.conjur.com.br/2015-fev-13/fernanda-meirelles-estatuto-metropole-confuso-preciso> ». Accès en 2 juin 2018.

attribution des États, la responsabilité de combler ces lacunes leur revient et, par conséquent, d'encadrer le régime juridique métropolitain. Toutefois, rien n'empêcherait le législateur national de préciser quelques directives afin d'assurer l'efficacité de la politique urbaine métropolitaine, étant donné les compétences de l'Union en matière de droit de l'urbanisme et d'institution de directives pour le développement urbain. En tout état de cause, le législateur a confié aux États – expressément ou non – la réglementation de ces points.

Dans la mesure où notre étude porte sur les contributions des métropoles à la mise en œuvre du droit au logement, il faut identifier les effets de ces lacunes sur l'engagement des pouvoirs locaux dans les affaires métropolitaines et sur la difficulté de mettre en œuvre la gouvernance interfédérative préconisée par le Statut de la métropole. Nous vérifierons donc dans quelle mesure ces questions mettent en danger la stratégie de relance des aires métropolitaines et, par conséquent, la mise en œuvre du droit au logement dans les métropoles.

La composition des « structures de base » et la répartition des sièges

Le Statut de la métropole détermine que les États et les communes doivent promouvoir la gouvernance interfédérative, définie comme « le partage de responsabilités et d'actions entre les entités de la Fédération en termes d'organisation, de planification et d'exécution de politiques publiques d'intérêt commun »⁹⁴⁷. Il prévoit deux instances qui doivent être comprises dans la structure de base de cette gouvernance : l'instance exécutive et l'instance collégiale délibérative. Toutefois, la loi n'indique pas de critères généraux de la composition de ces instances, ce qui soulève de grands débats au sein des Assemblées législatives des États, chaque entité voulant être bien représentée. Le Statut de la métropole ne dispose seulement que l'instance exécutive sera « composée par les représentants du pouvoir exécutif des entités fédérées qui intègrent les unités territoriales urbaines » et que dans l'instance collégiale délibérative doit figurer la « représentation de la société civile »⁹⁴⁸. Jusqu'alors, la doctrine n'a pas non plus contribué à préciser la composition des structures, ni à définir le caractère de ces instances.

⁹⁴⁷ Article 2, *inciso* IV et article 3, §1 de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁹⁴⁸ Article 8, *incisos* I et II de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

La loi n'a prévu de façon explicite aucun critère afin d'assurer un équilibre politique entre les entités dans ces instances. C'est qu'il n'est pas simple d'établir une composition adéquate pour assurer l'intérêt commun, surtout en raison de deux facteurs : le premier est l'absence de hiérarchie formelle entre les communes, en dépit du degré varié d'importance et de force politique, sociale et économique de chacune d'elles à cause du phénomène de la métropolisation ; le second est la définition du rôle de l'État dans la gouvernance et, par conséquent, le poids qu'il doit avoir par rapport à celui des communes.

En général, la commune métropole est plus importante politiquement que les autres et elle concentre la majorité de la population métropolitaine⁹⁴⁹. Il est alors compréhensible que dans la répartition des sièges il lui en soit attribué plus qu'aux autres communes. Toutefois, il faut s'assurer qu'elle ne contrôle pas l'aire métropolitaine, sous peine de faire prévaloir ses intérêts au détriment de l'intérêt commun et de celui des « petites communes ». De même façon, le poids de l'État-membre n'est pas simple à définir. Il faut rappeler que ce sujet a suscité d'importants débats entre les Ministres de la Cour suprême lors du jugement de l'ADI n° 1842. Si certains défendaient la parité entre l'État et les communes métropolitaines, la conclusion retenue est qu'il doit y avoir un partage du pouvoir de façon qu'il n'y ait pas de prévalence d'une entité sur les autres⁹⁵⁰.

Ce qui est dommage dans le fait que le Statut de la métropole n'exige que la représentation du pouvoir exécutif de chaque entité intégrant l'aire métropolitaine est que cette question sera réglée par le pouvoir législatif de chaque État, sans aucun critère légal déterminé qui assure l'équilibre politique entre les représentants de l'État et ceux des communes. Vu le précédent historique de prépondérance de l'État sur les affaires métropolitaines, conséquence du régime métropolitain qui a prévalu à l'époque de la dictature militaire, cette ouverture laissée par la loi peut conduire à la création d'une structure qui va dans le sens inverse de l'engagement voulu par les communes, renforçant leurs réticences à la création des aires métropolitaines. Il faut rappeler que la loi n° 13.089 confie à la charge des représentants de l'État et des communes l'élaboration du PDUI, d'où l'importance d'assurer une composition qui favorise la concertation des entités, afin de garantir la légitimité politique du plan.

⁹⁴⁹ Dans nombreuses aires métropolitaines brésiliennes, la ville centre est aussi la capitale de l'État-membre.

⁹⁵⁰ STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

L'établissement de critères par la loi fédérale serait envisageable pour assurer que les États et les communes partagent effectivement les responsabilités et les actions concernant l'intérêt commun. Il ne fait aucun doute que l'Union est compétente pour le faire, ce qui renforce la critique au Statut de la métropole. La réglementation doit alors affronter les défis de la répartition équitable des sièges, même sans l'indication de critères par la loi. Ces questions ne concernent pas seulement le Brésil. En France, la répartition des sièges des organes délibérants des EPCI a fait l'objet de débats législatifs et de discussions de la jurisprudence. L'évolution de cette question est importante, car elle révèle les problèmes rencontrés, ainsi que les solutions proposées, ce qui pourrait être utile pour la récente expérience brésilienne des métropoles.

Avant la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, en ce qui concerne les communautés, les règles de représentation pouvaient être fixées à l'amiable par les communes. La loi n'imposait que deux principes à la composition de l'organe délibérant : toute commune doit avoir au moins un délégué et aucune commune ne peut avoir la majorité des sièges (ce dernier principe n'était pas applicable aux communautés urbaines). « Ce système avait pour effet de sous-représenter la ville centre et de surreprésenter les petites communes »⁹⁵¹. Ce modèle était critiqué aussi par le Conseil constitutionnel, qui considérait que le respect de la libre administration des collectivités, prévue à l'article 72 de la Constitution, imposait la répartition des sièges sur des bases essentiellement démographiques⁹⁵². Afin de surmonter ces critiques, lors de la réforme des collectivités territoriales, un nouveau cadre est établi et ces critiques ont été prises en compte : « Cette préoccupation du législateur de 2010 d'assurer une représentation équitable de chaque commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI pouvait se recommander de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. »⁹⁵³.

Après la réforme de 2010, la répartition des délégués des communautés de communes et des communautés d'agglomération ne se fait plus à l'amiable, mais soit à la majorité qualifiée (prenant en compte le nombre des communes et la population concernée), soit à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres, afin d'assurer une représentation essentiellement démographique. L'étendue de la marge de manœuvre laissée à l'accord de la majorité qualifiée a été contestée par la Commune de Salbris, qui a posé une

⁹⁵¹ GOHIN et al. *Droit des collectivités territoriales*. 2 ed. Paris : Cujas, 2015, p. 546.

⁹⁵² Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, décision n° 94-358.

⁹⁵³ GOHIN et al. *Op. cit.*, p. 548.

question prioritaire de constitutionnalité, soutenant la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage, au motif que l'accord à la majorité qualifiée n'établit pas une répartition sur des bases essentiellement démographiques. Le Conseil constitutionnel, par l'arrêt du 20 juin 2014, a fait droit à la demande, ce qui a poussé à une nouvelle modification législative de l'article L-5211-6-1 alinéa 2 en 2015⁹⁵⁴.

En ce qui concerne les métropoles, le Code général des collectivités territoriales prévoit depuis 2010 que les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, tout en assurant au moins un siège à chaque commune et en évitant qu'un membre de l'EPCI ne détienne la majorité absolue à lui seul⁹⁵⁵. En outre, la composition du conseil est limitée, le nombre de sièges étant fixé par un tableau au paragraphe III de l'article L. 5211-6 du CGCT, selon la population de l'EPCI. La représentation des communes au sein de l'EPCI est donc essentiellement démographique.

La pertinence et l'efficacité de cette composition pour le cas de Paris est remise en cause par O. Renaudie⁹⁵⁶. En effet, « avec l'impératif conjugué de diminuer le nombre de sièges et de réserver un siège à chaque commune, la plupart des communes ne disposent que d'un seul siège, 3 pour les plus peuplées – Paris excepté »⁹⁵⁷. B. Faure souligne que le résultat de cette représentation communale est l'« écrasement des disparités démographiques entre les communes, donc d'une majoration du poids des communes moins peuplées »⁹⁵⁸. Dans ce sens, on peut s'interroger sur la convenance d'envisager des règles spécifiques pour la Métropole de Grand Paris, entre autres raisons, pour assurer le fonctionnement du conseil de la métropole, qui comprend 209 conseillers métropolitains : « il est permis de se demander s'il n'aurait pas été plus judicieux, et plus économe des deniers publics, de mettre en place un système de vote pondéré, afin de limiter le nombre de conseillers métropolitains, tout en tenant compte du poids démographique de certaines communes. »⁹⁵⁹.

La question de la répartition des sièges doit alors être tranchée de façon à écarter tant le risque de sous-représentation des petites communes, comme celui de la surreprésentation de la

⁹⁵⁴ Conseil constitutionnel, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, décision n° 2014-405.

⁹⁵⁵ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 452.

⁹⁵⁶ RENAUDIE, Olivier. Le Grand Paris. *RFDA*, 2016, p. 490.

⁹⁵⁷ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 454.

⁹⁵⁸ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 454.

⁹⁵⁹ RENAUDIE, Olivier. Le Grand Paris. *RFDA*, 2016, p. 490.

commune la plus grande (ou de l'État-membre, dans le cas brésilien). En outre, la constitution d'assemblées trop nombreuses, susceptibles de rendre difficiles et coûteuses les délibérations, doit être évitée. Malgré les efforts législatifs, les conflits dans ce domaine ne sont pas une surprise : la Commune d'Eguilles, membre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, a posé une QPC au Conseil Constitutionnel, qui n'a pas censuré le système d'attribution des sièges supplémentaires de plein droit au profit des communes les plus peuplées de la métropoles⁹⁶⁰ : « Loin de porter atteinte à l'égalité devant de suffrage, ce système permet de représenter plus équitablement les communes membres de la métropoles qui connaissent « des écarts démographiques particulièrement prononcés » (69 petites communes métropolitaines bénéficient d'un siège de plein droit). »⁹⁶¹.

L'exemple français montre bien les défis qui doivent être affrontés lors de la réglementation de la répartition des sièges au sein des structures de gouvernance interfédérative des aires métropolitaines. En tout cas, la mention de principes pour orienter cette répartition, comme ceux de la loi française, pourrait éviter des conflits politiques entre les États et les communes, ainsi qu'assurer la prévalence de l'intérêt commun. Jusqu'à présent, la seule aire métropolitaine brésilienne qui a adopté le critère démographique pour la répartition des sièges est celle du Rio de Janeiro, qui vient d'approuver une nouvelle loi complémentaire (loi complémentaire n° 184/2018), prévoyant une structure de gouvernance adaptée avec les dispositifs du Statut de la métropole. Selon l'article 10 de la loi n° 184/2018, le Conseil délibératif de l'aire métropolitaine du Rio de Janeiro sera composé par le gouverneur de l'État du Rio et par les maires des communes qui intègrent l'aire métropolitaine, tous avec droit de vote, mais avec des poids différents, qui varient selon la taille de la population de chaque commune, ce qui nous renvoie à la suggestion d'O. Renaudie, présentée ci-dessus. En outre, le quorum de vote tel que défini par l'article 12 de ladite loi assure la participation des petites communes, car il prend en compte le poids des votes, ainsi que le nombre de membres qui ont voté⁹⁶². Sans doute, il s'agit d'une avancée du traitement de cette question si difficile.

⁹⁶⁰ Conseil constitutionnel, 19 février 2016, *Commune d'Eguilles et autre*, décision n° 2015-521/528.

⁹⁶¹ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 457.

⁹⁶² Loi complémentaire de l'État du Rio de Janeiro n° 184/2018. Disponible sur : « http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZlODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA== ». Accès le 15 juin 2019.

Marcela Santos considère que le paragraphe unique de l'article 7 du Statut de la métropole offre des directives innovantes pour la répartition des sièges⁹⁶³. Il dispose que : « Dans l'application des directives établies dans cet article, doivent être prises en compte les spécificités des communes intégrantes de l'unité territoriale urbaine en ce qui concerne la population, le revenu, le territoire et les caractéristiques environnementales »⁹⁶⁴. Pourtant, les instances de la gouvernance interfédérative ne sont pas prévues dans cet article, ce qui complique l'application de cette disposition à la composition des instances.

La nature des instances

Un autre problème qui ressort de la rédaction de la loi n° 13.089 est la nature de chacune des instances qui compose la structure de la gouvernance des aires métropolitaines, leur rôle n'étant pas clair. D'après Marcela Santos, l'instance exécutive est similaire au conseil délibératif des aires métropolitaines créées sur le régime de la loi complémentaire n° 14/1973, ayant un rôle décisive plus stratégique, et l'instance collégiale est une entité plus hétérogène, puisqu'elle compte des représentants de la société civile, l'innovation ici étant le caractère délibératif de cette instance, ce qui rompt avec la tradition brésilienne de création de conseils participatifs simplement consultatifs. En plus de ces instances, les aires métropolitaines doivent se doter d'une structure administrative⁹⁶⁵. Toutefois, comme la loi fait déjà référence à une instance exécutive et une autre délibérative, il semble possible que celle-là soit considérée comme la structure de caractère administratif, tandis que celle-ci se voit attribuer les décisions politiques et stratégiques. L'imprécision du Statut de la métropole ouvre aux États une énorme possibilité de réglementation. La difficulté d'établir si les structures créées sont ou non compatibles avec les déterminations légales affaiblissent la portée juridique de la loi fédérale.

En ce qui concerne la composition de l'instance collégiale, il y a encore le problème de la participation des citoyens, qui assure le principe de la gestion démocratique de la ville, comme nous l'avons vu. À nouveau, serait envisageable l'indication de paramètres minimaux pour guider la réglementation par les États et empêcher les détournements de fonction. Cela est encore

⁹⁶³ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 118.

⁹⁶⁴ Article 7, paragraphe unique de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁹⁶⁵ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Op. cit.*, p. 115.

plus important étant donné que la loi innove en prévoyant un pouvoir délibératif pour une instance à participation sociale. Comme cette instance doit approuver le PDUI, l'autre question qui incombe à la réglementation des États est celle du quorum d'approbation. Considérant les différents rapports existants entre les entités qui y sont représentées et les divers intérêts qui doivent être considérés afin de satisfaire l'intérêt commun, il faut prévoir de mécanismes pour éviter la sous-représentation de quelques-uns. Cela est important aussi pour que la gouvernance métropolitaine contribue à la « juste distribution des bénéfices et des charges de l'urbanisation ». La prévision d'une « minorité de blocage », similaire à celle prévue dans la législation française concernant l'élaboration du SCoT⁹⁶⁶, serait une solution intéressante.

Le choix du législateur national de laisser aux États le pouvoir de réglementer toutes ces questions met en danger l'efficacité du Statut de la métropole et peut représenter un considérable obstacle à la planification urbaine intégrée et à la gouvernance interfédérative. L'absence ou le manque de clarté des directives pour la gestion métropolitaine donnent une marge de manœuvre au législateur de l'État-membre qui peut aller contre les efforts d'incitation de la participation communale dans les questions d'intérêt commun et renforcer le cadre général des réticences locales.

B. Les réticences locales

Selon le Statut de la métropole, la gouvernance interfédérative doit impliquer les représentants des communes métropolitaines, ainsi que de l'État-membre concerné, notamment dans l'élaboration du PDUI. Cependant, le dialogue exigé dans cette procédure est parfois assez difficile, en raison des réticences des élus locaux, soit de nature politique, soit juridique. Des études ont été réalisées pour comprendre pourquoi les communes sont, en général, si réticentes quand il s'agit de coopérer et de chercher l'intérêt commun.

Il importe de remarquer que ces obstacles ne sont pas une exclusivité brésilienne. Dans son étude portant sur les tendances métropolitaines dans le monde, M. Tomàs souligne que l'opposition des gouvernements locaux pour des raisons strictement politiques est la « principale raison pour laquelle on ne crée pas de gouvernements métropolitains puissants » : « Peu de

⁹⁶⁶ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 7 ed. Paris : Dalloz, 2015, p. 248.

gouvernements acceptent en effet de prendre le risque de voir se créer de nouvelles collectivités territoriales englobant la plupart de la population du pays et/ou sa capitale. »⁹⁶⁷. On rencontre ces entraves aussi en France : « Ce mouvement d'intercommunalisation du document d'urbanisme ne va pas sans soulever des difficultés, notamment pour les grosses intercommunalités, qui peuvent avoir du mal à mettre en mouvement l'élaboration d'un PLUI. »⁹⁶⁸

La stigmatisation de la question métropolitaine

En raison du pouvoir et de l'autonomie attribués aux communes au Brésil, la réussite des aires métropolitaines comme instrument d'aménagement du territoire métropolitain et de création d'un niveau pertinent pour mettre en œuvre des politiques d'intérêt commun doit donc passer par l'engagement des acteurs locaux dans les décisions métropolitaines. Il faut alors dépasser ces réticences, fruits du processus historique du régime métropolitain brésilien, même si de telles réticences peuvent se rencontrer dans des contextes bien différents.

L'origine des aires métropolitaines brésiliennes est marquée par l'autoritarisme de la dictature militaire, qui a imposé la création de ces entités et qui a attribué un grand pouvoir aux États pour les planifier et les gérer. L'aire métropolitaine est souvent associée à l'intervention et au contrôle des communes par l'État-membre : en pratique, l'entité métropolitaine était traitée comme un organe de l'État et non comme un espace démocratique de partage du pouvoir de décision⁹⁶⁹. D'après G. Machado, cela a déclenché une « stigmatisation de la question métropolitaine » comme atteinte à l'autonomie municipale, et dont les effets sur l'organisation régionale sont ressentis jusqu'à présent⁹⁷⁰. La méfiance à l'égard des modèles verticaux d'organisation régionale qui en a résulté augmente les « coûts de transactions »⁹⁷¹ entre les acteurs métropolitains⁹⁷².

⁹⁶⁷ TOMÀS, Mariona. *Tendances métropolitaines dans le monde*. Observatoire Metropolis, Issue Paper 1, 2016, p. 8.

⁹⁶⁸ AUBY, Jean-Bernard ; PÉRINET-MARQUET, Hugues ; NOGUELLOU, Rozen. *Droit de l'urbanisme et de la construction*. 11^e. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017, p. 238.

⁹⁶⁹ TOURINHO, H.L.Z. *et al. Art. cit.*, p. 97.

⁹⁷⁰ MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009, p. 83.

⁹⁷¹ La notion de « coûts de transactions » est proposée par l'économiste américain Douglass North, qui a étudié le rapport entre les institutions et la croissance économique des pays. Les « coûts de transactions » sont les différentes contraintes rencontrées dans les négociations politiques, qui peuvent les favoriser ou non. Cette notion est employée par Gustavo Machado dans son étude sur la gestion métropolitaine et l'autonomie municipale, où il compare la trajectoire de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte et celle du *consortium* du Grand ABC. Elle est aussi utilisée

Ce stigmat qui pèse sur la question métropolitaine au Brésil rend plus difficile l'adhésion des élus locaux aux politiques métropolitaines. A cela s'ajoute le « municipalisme à tout prix »⁹⁷³ et la demande de décentralisation, qui ont marqué le processus d'élaboration de la Constitution fédérale de 1988. Bref, depuis la redémocratisation du Brésil, le pouvoir et les compétences des communes se sont accrus et l'autonomie et l'indépendance politique communale ont été fortement valorisées. L'attribution par la Constitution du contrôle de l'usage du sol urbain aux communes en est une illustration remarquable. Les élus locaux craignent de perdre leur autonomie, durement conquise, ce qui renforce les *forces centrifuges* de ce municipalisme à tout prix et augmente les coûts de transaction de la gouvernance interfédérative⁹⁷⁴. D'après Sol Garson, le « néolocalisme » des années 1990 a considéré la planification métropolitaine comme une pratique autoritaire, en suggérant que tous les problèmes pourraient être résolus au niveau communal⁹⁷⁵.

Ces réticences locales ne peuvent pas être négligées, car l'efficacité de la planification et des politiques métropolitaines dépend de l'engagement des communes, en raison de leur importance dans la gouvernance interfédérative et de leur compétence en matière d'urbanisme. Dans le nouveau régime métropolitain, le rôle des États-membre est affaibli. Le Tribunal fédéral suprême a confirmé le caractère contraignant de l'institution des aires métropolitaines, mais comme la portée juridique des instruments métropolitains reste assez floue et que la gouvernance métropolitaine doit être interfédérative, les communes peuvent entraver leur mise en pratique. Par exemple, elles peuvent approuver un PDUI très général, qui ne s'impose pas aux plans directeurs, ou elles peuvent s'opposer au transfert à l'aire métropolitaine des compétences liées à la gestion des politiques publiques d'intérêt commun. Étant donné que la Constitution fédérale a privilégié le partage des compétences matérielles entre les entités fédérées, sans préciser le rôle de chacune, les communes peuvent jouer avec cette répartition pour résister à la gestion intégrée de certains services et politiques publiques.

par Sol Garson, qui a développé une riche analyse sur les difficultés de la coopération au sein des aires métropolitaines brésiliennes. GARSON, Sol. *Op. cit.*

⁹⁷² MACHADO, Gustavo Gomes. *Op. cit.*, p. 155.

⁹⁷³ *Ibid.*, p. 85.

⁹⁷⁴ *Ibid.*

⁹⁷⁵ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 105.

Les incitatives sélectives

Pour surmonter ces obstacles, le financement des projets métropolitains par les États-membres et l'Union fédérale peut être fondamental, car la loi n'a pas prévu de ressources spécifiques pour ces projets. Si d'un côté le renforcement de la décentralisation a favorisé la position des communes lors de la répartition des impôts, de l'autre il a augmenté considérablement les compétences à leur charge. Il en résulte que la capacité d'investissement des communes est, en général, faible, surtout quand il s'agit de projets à long terme, d'où l'importance des soutiens nationaux⁹⁷⁶, comme nous l'avons déjà analysé.

Dans ce contexte, Sol Garson met en évidence le potentiel des « incitations sélectives » pour favoriser la coopération métropolitaine, étant donné le partage des recettes et des attributions entre les entités fédérées⁹⁷⁷. Dans le cas de l'aire métropolitaine de Belo Horizonte ainsi que dans le *consortium* du Grand ABC, les meilleurs moments de la gestion intégrée étaient liés à l'existence des incitations sélectives. Dans les deux cas, la gestion métropolitaine a connu des reculs quand les bénéfices attendus étaient rares⁹⁷⁸.

Les effets divers des réticences

Il faut dire que ces réticences locales ont des conséquences variées sur les différentes politiques publiques, notamment en raison du rôle joué par l'Union dans leur financement. Ainsi, Marta Arretche rappelle qu'avant les modifications apportées par la décentralisation des politiques sociales, le rôle des entités fédérées dans la mise en œuvre de chaque politique publique était déjà organisé d'une certaine façon, ce qui a des conséquences sur les possibilités de coordination verticale de ces politiques. Autrement dit, les « arrangements institutionnels hérités » ont un effet sur la capacité de coordination des politiques sectorielles⁹⁷⁹.

C'est ainsi que les politiques de santé mises en œuvre par les gouvernements locaux sont toujours fortement dépendantes des transferts de l'Union et des règles définies par le Ministère de la Santé. En effet, le gouvernement fédéral dispose de ressources institutionnelles pour influencer les choix des gouvernements locaux. En ce qui concerne la politique du logement

⁹⁷⁶ MOTTA, Diana Meirelles da *et al.* *Op. cit.*

⁹⁷⁷ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 77.

⁹⁷⁸ MACHADO, Gustavo Gomes. *Op. cit.*, p. 155.

⁹⁷⁹ ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil*, p. 22.

social, l'Union contrôle toujours les ressources historiquement utilisées pour le financement de cette politique. Comme bailleur, elle peut alors guider l'action locale relative à la politique du logement. En revanche, le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le financement de la politique d'éducation est beaucoup plus restreint, limité au financement des programmes d'alimentation scolaire et au soutien à la construction des écoles, ce qui rend plus difficile la coordination des objectifs nationaux de cette politique⁹⁸⁰. La capacité de coordination des politiques sectorielles peut ainsi être utilisée pour encourager l'engagement des gouvernements locaux et favoriser la coopération intercommunale, à condition que l'Union ou les États développent une politique métropolitaine consistante, ce qui ne semble pas être le cas pour l'instant.

Les conflits et les controverses politiques ne se limitent pas au niveau vertical – entre les communes et l'État – mais concernent aussi le niveau horizontal, entre les communes métropolitaines, ce qui a également des conséquences sur la gouvernance interfédérative et sur la planification métropolitaine⁹⁸¹. Les petites communes craignent d'être soumises aux intérêts de la ville centre, en général plus forte politiquement et économiquement. Une solution possible pour l'éviter est l'institution de mécanismes, comme la minorité de blocage, prévue dans les EPCI français, qui visent à assurer l'équilibre politique entre les différentes communes.

Il est indéniable que toutes ces réticences locales au renforcement des aires métropolitaines ont contribué à l'abrogation du délai prévu pour l'élaboration du PDUI dans la rédaction originelle du Statut de la métropole. Lors de la réunion publique où la mesure provisoire n° 818/2018 a été discuté, l'Association brésilienne des communes a manifesté son soutien à la modification du délai et sa préoccupation concernant le manque de financement pour l'élaboration du plan⁹⁸². Comme désormais il n'y a plus de délai prévu, ni de sanctions, l'élaboration du PDUI va demander encore plus d'efforts politiques pour assurer l'engagement des communes.

⁹⁸⁰ *Ibid.*

⁹⁸¹ COSTA, Marco Aurélio. *Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras*, p. 212.

⁹⁸² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estados e municípios apoiam prorrogação de prazo para plano de desenvolvimento urbano integrado*. 2018. Disponible sur: « <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/555790-ESTADOS-E-MUNICIPIOS-APOIAM-PRORROGACAO-DE-PAZO-PARA-PLANO-DE-DESENVOLVIMENTO-URBANO-INTEGRADO.html> ». Accès le 15 juin 2019.

Enfin, il convient de souligner l'importance de l'initiative des leaders innovants, qui peuvent jouer un rôle essentiel pour la sensibilisation des élus locaux à la cause métropolitaine, quand ceux-ci perçoivent les possibles bénéfices de la coopération : « la coopération aura lieu lorsque les avantages escomptés sont supérieurs aux coûts de négociation, de surveillance et de mise en œuvre des contrats politiques entre les gouvernements. »⁹⁸³.

Étant donné l'importance du PDUI pour l'efficacité des politiques publiques d'intérêt commun et pour mettre en pratique la gouvernance interfédérative, surmonter les réticences locales doit être une priorité de l'agenda métropolitain. Ces obstacles à la planification métropolitaine sont visibles également dans le rapport avec la planification urbaine locale, compétence majeure des communes.

§2. Le rapport entre la planification métropolitaine et la planification communale

L'efficacité de la politique métropolitaine dépend de la traduction de ses directives au niveau communal. Bien que n'étant pas simple à mettre en œuvre, le rapport entre la planification métropolitaine et celle communale joue alors un rôle fondamental : même si le Statut de la métropole détermine que les plans directeurs des communes métropolitaines doivent être compatibles avec le PDUI (A), l'évolution des plans rend dans les faits cette tâche difficile à accomplir (B).

A. La mise en compatibilité du plan directeur avec le PDUI

Le plan de développement urbain intégré et le plan directeur sont deux documents d'urbanisme fondamentaux pour assurer le développement urbain : le premier doit être élaboré par les aires métropolitaines, tandis que le second relève quant à lui de la compétence communale depuis 1988. Afin de préciser quel rapport existe entre eux, il convient tout d'abord d'analyser le régime du plan directeur (1), pour ensuite comprendre les règles de mise en compatibilité entre celui-ci et le PDUI, prévues par le Statut de la métropole (2).

⁹⁸³ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 75.

1. Le régime du plan directeur

Réputé par la Constitution fédérale de 1988 comme l'instrument de base de la politique du développement urbain, le plan directeur fixe les directives pour l'accomplissement par la propriété urbaine de sa fonction sociale et établit les instruments de la politique urbaine qui pourront être mis en œuvre dans une commune. Il renforce l'autonomie des communes, en leur assurant le pouvoir de réglementer et de contrôler l'espace urbain.

Le champ d'application

Initialement, il n'était obligatoire que pour les communes de plus de 20 000 habitants⁹⁸⁴. Le Statut de la ville a étendu l'obligation d'élaboration de ce plan aux communes qui intègrent les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines, ainsi qu'aux communes qui veulent utiliser les instruments d'encouragement de l'occupation du sol prévus par l'article 182, §4 de la Constitution, celles qui intègrent les aires d'intérêt spécial touristique ou qui sont intégrées à de grands projets qui ont un impact environnemental significatif. En 2012, cette obligation est étendue aux villes incluses au registre des aires environnementalement fragiles⁹⁸⁵.

La procédure d'élaboration

En dépit de l'importance de ce plan pour le développement urbain, sa réglementation n'a eu lieu qu'en 2001, avec l'approbation de la loi fédérale n° 10.257, dite Statut de la ville. Selon l'article 40 de cette loi, le plan directeur doit être approuvé par une loi municipale, intégrant le processus de planification communale, qui comprend encore le plan pluriannuel, les directives budgétaires et le budget annuel. Le paragraphe 2 de cet article prévoit que le plan doit comprendre tout le territoire de la commune – tant l'urbain que le rural – même s'il réglemente seulement l'usage du sol urbain, une fois que l'Union est chargée de l'aménagement des espaces ruraux.

⁹⁸⁴ « Art. 182. La politique de développement urbain, exécutée par la puissance publique municipale conformément aux directives générales fixées par la loi, a pour objectif d'organiser le plein développement des fonctions sociales de la ville et de garantir le bien-être de ses habitants.

Paragraphe premier. Le plan directeur, approuvé par le Conseil municipal, obligatoire pour les villes de plus de 20.000 habitants, est l'instrument de base de la politique de développement et d'expansion urbaine. »

⁹⁸⁵ Article 41 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

Le projet de loi du plan directeur est d'initiative gouvernementale. Ainsi, l'article 52 du Statut de la ville prévoit la sanction pour improbité administrative des maires qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour assurer l'élaboration du plan directeur dans le délai défini par la loi. Initialement, ce délai était de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du Statut de la ville, mais il a été prolongé jusqu'au 30 juin 2008⁹⁸⁶.

Les réunions publiques et la publicité des documents liés au plan sont prévues par le Statut de la ville, qui a défini la gestion démocratique de la ville comme une des directives générales de la politique urbaine. En cas de non-respect de ces garanties procédurales, le plan peut être déclaré illégal, comme nous l'avons déjà démontré.

Le contenu

Conformément à l'article 42 du Statut de la ville, le plan directeur doit, au moins, prévoir les outils juridiques du Statut dont la commune fera usage, tels que le morcellement, l'édification ou l'utilisation obligatoires, l'impôt sur la propriété urbaine progressif dans le temps, l'expropriation-sanction, le droit de préemption, l'octroi onéreux du droit de construire, l'octroi onéreux du droit de modification de l'usage, les opérations urbaines concertées et le transfert du droit de construire. En outre, le plan doit établir le système d'accompagnement et de contrôle des directives prévues par lui.

Rosangela Luft relève qu'en raison de l'autonomie municipale, « il serait inadéquat que la Constitution définisse le format d'approbation du plan directeur, qu'il s'agisse d'une loi ordinaire ou complémentaire. »⁹⁸⁷. Ainsi, la procédure d'approbation du plan directeur est définie par chaque commune, ainsi que son contenu, tout en respectant les paramètres minimaux fixés par le Statut de la ville.

En ce qui concerne le contenu des lois, il n'existe pas d'uniformité nationale, ni régionale. Certains plans directeurs ne contiennent que des principes et recommandations, d'autres englobent des règles concrètes de zonage et de morcellement du sol, de publicité, d'environnement, de circulation et de transport. Les autres lois d'urbanisme changent aussi substantiellement entre elles, en fonction de la municipalité.

⁹⁸⁶ Article 50 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁹⁸⁷ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 68.

Celle-ci peut regrouper tous les thèmes en une seule loi ou contenir diverses lois éparses qui régulent des sujets ponctuels.⁹⁸⁸

Malgré le caractère central du plan directeur pour la planification urbaine, son contenu obligatoire est assez restreint, le zonage n'étant même pas prévu comme un de ces éléments. Le caractère général du contenu du plan directeur a été mis en relief par le Tribunal fédéral suprême lors du jugement du *Recours extraordinaire 607.940*, arrêt du 29 octobre 2015. Les Ministres ont souligné que la définition des outils que la commune veut appliquer est obligatoire dans le plan, mais qu'il n'a pas besoin de réglementer de façon détaillée leur mise en œuvre⁹⁸⁹.

Considérant la grande marge d'appréciation laissée aux communes, elles peuvent élaborer des plans plus ou moins détaillés, avec des conséquences considérables sur son opposabilité. Les conclusions apportées par T. Thuillier à propos du rapport de compatibilité entre les documents d'urbanisme sont applicables à ce cas et renforcent l'importance d'un plan détaillé pour assurer sa portée prescriptive :

Plus la disposition est formulée de manière large, plus la marge d'appréciation laissée à l'auteur du document inférieur est importante et, a fortiori, plus le rapport de compatibilité entre les deux normes est facilité. A contrario, une formulation précise renforcera la portée prescriptive de la disposition, qui s'imposera à l'auteur du document inférieur.⁹⁹⁰

La portée juridique

En fait, la portée juridique du plan directeur est étroitement liée au niveau de détail que lui a conféré la commune. Si le plan n'impose que des directives générales, sans objectifs concrets, il peut être facilement détourné par les actes qui l'exécutent, comme les lois de zonage et les plans sectoriels, notamment parce que la participation sociale n'est pas assurée dans ces cas. Victor Pinto considère que la tradition antérieure à la Constitution de 1988 et l'absence d'un système de planification territorial solide font prévaloir, en pratique, comme principal instrument de la politique urbaine, ladite « loi de zonage ou loi d'usage et d'occupation du sol »⁹⁹¹. Le

⁹⁸⁸ *Ibid.*, p. 65.

⁹⁸⁹ STF, *Recours extraordinaire n° 607.940/DF*, arrêt du 29 octobre 2015, rapporteur Ministre Teori Zavascki.

⁹⁹⁰ THUILLIER, Thomas. La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte. *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, EFE, 2019, pp.8.

⁹⁹¹ PINTO, Victor Carvalho. *O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos e a institucionalização do urbanismo no Brasil*. Disponible sur : « <https://www.linkedin.com/pulse/o-princ%C3%ADpio-da-tipicidade-dos-planos-urban%C3%ADsticos-e-carvalho-pinto> ». Accès le 30 mai 2018.

problème est que la publication des lois de zonage n'est pas réglementée par loi fédérale, étant facilement modifiée par le pouvoir législatif communal pour satisfaire des intérêts divers.

La définition du périmètre urbain

La définition du périmètre urbain d'une commune a des conséquences urbanistiques (comme la possibilité de faire des lotissements) et fiscales. Selon le Code fiscal national (loi fédérale n° 5.172/1966), les communes sont chargées du prélèvement de l'impôt sur les immeubles situés dans les zones urbaines (IPTU), tandis que l'Union fédérale recueille l'impôt dans les zones rurales (ITR). Jusqu'à la modification apportée en 2012 au Statut de la ville, les seuls critères pour distinguer les zones urbaines des rurales étaient prévus au Code fiscal, au §1 de l'article 32 :

§1. Pour cet impôt [IPTU], on comprend comme zone urbaine celle telle que définie par loi communale, observé comme exigence minimale l'existence au moins de deux des améliorations indiquées ci-dessous, construites ou maintenues par le pouvoir public :

- I – des bords ou des pavés, avec de canalisation des eaux de pluie ;
- II – d'approvisionnement en eau ;
- III – de système d'égout sanitaire ;
- IV – de réseau d'éclairage public, avec ou sans lampadaire pour distribution pour les maisons ;
- V – d'école primaire ou centre médical à une distance maximale de 3 kilomètres de l'immeuble.⁹⁹²

Ainsi, dès que deux des services mentionnés ci-dessus étaient assurés, les communes pouvaient étendre la zone urbaine de leur territoire. Cela facilitait la modification des périmètres urbains, favorisant l'étalement urbain sans que soient pris en compte les directives de la planification communale et l'offre de tous les équipements et services publics de base.

Après les glissements de terrain et les inondations dans la région montagneuse de l'État du Rio de Janeiro en janvier 2011, a été approuvée la Politique nationale de protection et de défense civile par la loi fédérale n° 12.608/2012. Considérant que le nombre des victimes de cette catastrophe était lié à l'occupation d'espaces inappropriés, une des mesures prévues par cette loi est le renforcement du contrôle de l'usage du sol urbain dans les communes exposées aux catastrophes naturelles. En outre, cette loi a inclus un article dans le Statut de la ville

⁹⁹² Loi fédérale n° 5.172/1966. *Code fiscal national*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm ». Accès le 25 mai 2019.

réglementant la procédure de modification du périmètre urbain (article 43-B), applicable à toutes les communes, afin d'éviter les modifications inappropriées du zonage communal.

L'inclusion de l'article 43-B au Statut de la ville représente un changement significatif de ces exigences. Depuis lors, la délimitation du périmètre urbain doit être fixée par la loi municipale, tout en respectant les directives du plan directeur. La modification du périmètre urbain doit être précédée par un projet spécifique, qui doit contenir, au moins : i) la démarcation du nouveau périmètre urbain ; ii) la délimitation des aires qui requièrent un traitement spécial, compte tenu de la menace de catastrophes naturelles ; iii) la définition des directives qui seront utilisées pour l'infrastructure, le système de circulation, les équipements et les installations publiques, urbaines et sociales ; iv) la précision des paramètres de morcellement, d'usage et d'occupation du sol, de façon à promouvoir la diversité d'usage et à contribuer à la génération d'emplois et de revenus ; v) la prévision des aires pour le logement d'intérêt social, à partir d'outils comme les ZEIS ; vi) la fixation de directives et d'instruments spécifiques pour assurer la protection de l'environnement et du patrimoine historique et culturel ; vii) la définition des mécanismes pour garantir la juste distribution des bonus et charges du procès d'urbanisation et la récupération des plus-values urbaines⁹⁹³.

R. Luft souligne que ce changement apporté par la Loi n° 12.608/2012 « octroie à la loi du périmètre urbain un important caractère normatif, ainsi qu'un rôle central pour l'induction du développement urbain et la limitation de l'expansion horizontale arbitraire. »⁹⁹⁴. E. Domingues relève la volonté du législateur de donner plus d'efficacité à la planification urbaine avec ces modifications, qui favorisent le contrôle de l'étalement urbain et évitent la construction de logements dans les aires inappropriées⁹⁹⁵.

2. Le PDUI et les instruments métropolitains

Une fois présentées les principales caractéristiques du plan directeur, qui reste l'instrument de base de la politique urbaine au niveau communal, il faut comprendre son rapport

⁹⁹³ Article 43-B de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

⁹⁹⁴ LUFT, Rosângela Marina, *Op. cit.*, p. 72.

⁹⁹⁵ DOMINGUES, Eduardo. Delimitação do Perímetro Urbano como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Administração Municipal – RAM*, n. 285, p. 30-38, fev/2016, p. 34.

avec les instruments métropolitains, notamment avec le plan de développement urbain intégré (PDUI).

Le plan directeur fait l'objet de deux mentions dans le Statut de la métropole : la première, pour préciser que l'élaboration du PDUI n'exempte pas les communes de leur obligation d'élaborer le plan communal ; la seconde, pour déterminer que le plan directeur des communes qui composent une aire métropolitaine soit « mis en compatibilité » avec le PDUI. Ces dispositions sont à l'article 10, §2 et §3 :

Art. 10. Les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines devront être dotées d'un plan de développement urbain intégré, approuvé par la loi de l'État-membre.

[...]

§2. L'élaboration du plan prévu au premier alinéa de cet article ne dispense pas la commune intégrante de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine de formuler son plan directeur, selon les termes du §1 de l'article 182 de la Constitution fédérale et de la Loi n° 10 257 de 2001.

§3. Dans les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines instituées par loi complémentaire de l'État, la commune devra mettre en compatibilité son plan directeur avec le plan de développement urbain intégré de l'unité territoriale urbaine.⁹⁹⁶

Avant de les analyser, il faut préciser que, contrairement à la France, il n'y a pas de distinctions au Brésil entre les rapports juridiques des documents d'urbanisme (conformité, compatibilité, prise en compte et cohérence⁹⁹⁷). Rosangela Luft se livre à une critique justifiée de cette réalité, lors de ses considérations sur la nécessité d'une coordination des plans d'urbanisme :

La faisabilité de tout projet ou plan d'urbanisme, plus spécialement les plans de régularisation foncière, exige la coordination entre les normes, les concepts et les critères adoptés. C'est une idée très simple, mais malheureusement elle n'est pas observée dans la conjoncture urbanistique des Municipalités. La cohésion des normes est un principe insuffisamment débattu dans le milieu juridique ; des analyses théoriques

⁹⁹⁶ Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

⁹⁹⁷ Sur ce sujet, voir notamment : LEBRETON, Jean-Pierre. « La compatibilité en droit de l'urbanisme », *AJDA* 1991.491 ; JACQUOT, Henri. « La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle », dans *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat*, n° 9, Moniteur, 2005, p. 71 ; BONICHOT, Jean-Claude « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle », dans *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 56-59 ; THUILLIER, Thomas. *La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte. Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, EFE, 2019, pp.8.

qui essayent de construire des techniques d'harmonisation de l'exercice du pouvoir régulateur d'urbanisme et de logement sont méconnues.⁹⁹⁸

En ce sens, les dispositions du Statut de la métropole sur ce sujet sont assez générales. Elles assurent que le plan directeur ne se confond pas avec le PDUI et mettent en relief l'importance de la coordination de la politique urbaine à l'échelle communale et intercommunale. Toutefois, la loi n'a précisé ni l'étendue de ce rapport ni les conséquences du non-respect du PDUI par le plan directeur.

Le seul mécanisme prévu par la loi pour imposer la mise en compatibilité du plan directeur était la déclaration d'improbité administrative du maire au cas où il n'adoptait pas les mesures nécessaires pour compatibiliser le plan directeur dans un délai de trois ans à compter de l'approbation du PDUI⁹⁹⁹. Mais, comme nous l'avons vu, cette sanction a été abrogée par la loi fédérale n° 13.683/2018, qui a apporté de considérables modifications au Statut de la métropole. Cette abrogation compromet l'opposabilité du PDUI, alors que la loi prévoit l'obligation de mise en compatibilité du plan directeur, sans pour autant établir un délai ou une sanction en cas de non-respect.

Comme si cela ne suffisait pas, le Statut de la métropole a conçu le PDUI comme une « projection du plan directeur à l'échelle régionale », ayant des caractéristiques similaires. Autrement dit, le PDUI ressemble à un « plan directeur métropolitain ». Par conséquent, un plan peut faire de l'« ombre » à l'autre, ce qui selon Santos peut entraîner une perte de leur efficacité. C'est pourquoi, à son avis, le Statut de la métropole devrait régler de façon plus détaillée le rapport entre ces plans¹⁰⁰⁰.

Il faut encore regretter le fait que le Statut de la métropole n'a pas disposé sur les rapports existants entre le PDUI et les plans sectoriels locaux, ni entre ceux-ci et les plans sectoriels interfédératifs. Ces « éléments d'intégration » ont été abordés par le Statut de façon assez « timide »¹⁰⁰¹. Alors, afin d'assurer la mise en œuvre et l'efficacité des plans interfédératifs, il serait judicieux de prévoir leur opposabilité aux plans communaux.

⁹⁹⁸ LUFT, Rosangela Marina, *Op. cit.*, p. 67.

⁹⁹⁹ Article 21, *inciso* II de la loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

¹⁰⁰⁰ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole*, p. 498.

¹⁰⁰¹ SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil*, p. 103.

En ce qui concerne la politique du logement, la cohérence entre le *macrozonage* métropolitain, le plan métropolitain et communal de logement d'intérêt social est fondamentale pour assurer le développement d'une politique qui assure le droit au logement dans la métropole. Cela est encore plus important, étant donné les résultats de l'étude de Orlando Santos Junior et Daniel Montadon qui a évalué les plans directeurs approuvés après l'entrée en vigueur du Statut de la ville. Cette recherche a constaté qu'en général, les plans directeurs ne disposent que sur les notions et les directives générales de la politique locale du logement, renvoyant la définition des éléments nécessaires pour la mise en œuvre de cette politique au plan local de logement social¹⁰⁰².

La mise en cohérence de ces documents métropolitains et communaux, afin de définir une politique du logement à l'échelle pertinente, peut ainsi contribuer à lutter contre le déficit de logements ou à éviter les effets pervers d'une politique locale sur les communes voisines. Par exemple, des nombreuses communes brésiliennes ont voté une loi locale réservant l'accès à leurs politiques de logement social aux familles qui habitent déjà dans ladite commune¹⁰⁰³. Evidemment il s'agit d'une réponse locale à un problème régional, les acteurs locaux adoptant des mécanismes afin d'assurer que ses efforts soient destinés à leur électorat. Cependant, ces mesures ne contribuent pas à mettre en œuvre l'intérêt commun et peuvent être remises en cause dans les plans métropolitains.

En dépit des insuffisances de la loi sur ce sujet, l'obligation de la mise en compatibilité des plans communaux et métropolitain est un corollaire du principe de la prévalence de l'intérêt commun et vise à garantir l'efficacité de la planification métropolitaine, tout en respectant l'autonomie municipale. Pour Santos, ce processus d'adéquation des plans est dialectique, une fois que les plans directeurs déjà existants doivent être pris en compte lors de l'élaboration du PDUI¹⁰⁰⁴. Cela nous renvoie au débat sur l'évolution des plans métropolitains et communaux, la loi ayant prévu leur révision décennale, comme on le verra par la suite.

¹⁰⁰² SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. Capítulo 1: Síntese, desafios e recomendações. SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 37.

¹⁰⁰³ BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. *Op. cit.*

¹⁰⁰⁴ SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole, p. 499.

B. L'évolution des plans d'urbanisme

Un important facteur pour comprendre la complexité de la planification urbaine résulte d'une caractéristique propre des documents d'urbanisme de caractère prospectif comme le plan directeur et le PDUI : l'impossibilité de leur stabilisation. Les plans d'urbanisme doivent pouvoir être adaptés pour tenir compte des changements des circonstances de fait ou de droit, afin d'assurer leur cohérence et leur efficacité. Dans ce cadre, la législation brésilienne a déterminé leur évaluation et leur révision périodique. En outre, la réalisation de projets particuliers peut rendre nécessaire leur modification ponctuelle, les limites de ces modifications n'étant pas simples à préciser.

Les procédures de révision et de modification des plans jouent un rôle important dans la mise en application de la planification urbaine, ayant aussi des conséquences considérables sur les politiques sectorielles, comme celle du logement. La gestion des plans doit assurer leur efficacité, mais elle génère des externalités qui peuvent compromettre la cohérence de la planification. Il convient donc d'analyser l'encadrement légal des procédures de gestion des plans pour saisir les difficultés rencontrées dans le rapport entre les plans métropolitains et communaux à cause de leur évolution.

L'évolution du plan directeur

En vertu de l'article 40, §3 du Statut de la ville, « La loi établissant le plan directeur devra être révisée, au moins chaque dix ans. »¹⁰⁰⁵. Le maire, chef du pouvoir exécutif communal, étant chargé de proposer la loi du plan directeur, doit aussi soumettre à la Chambre communale le projet de loi de révision du plan. Le Statut de la ville prévoit alors que le maire doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de l'article 40, §3, sous peine d'improbité administrative, c'est-à-dire, sous peine de responsabilisation personnelle aux termes de la loi fédérale n° 8429/1992. Ce faisant, la révision périodique du plan directeur est devenue un

¹⁰⁰⁵ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

« devoir juridique », ce qui est important pour assurer l'efficacité de la planification urbaine, selon Jacintho Câmara¹⁰⁰⁶.

La loi ne réglemente pas la procédure de révision du plan directeur. Néanmoins, en raison du principe du parallélisme des formes, on peut conclure qu'elle doit suivre les mêmes règles et garanties de l'élaboration du plan. Ce principe juridique impose qu'un acte pris selon une certaine procédure ne peut être modifié ou abrogé qu'en suivant la même procédure. Ainsi, D. Gasparini souligne que les révisions et les modifications des plans directeurs doivent observer les exigences de l'article 40, §4 du Statut de la ville, qui dispose sur les garanties minimales qui doivent être assurées lors de l'élaboration du plan directeur, tel que les réunions publiques, la participation sociale et la mise à disposition du public des documents¹⁰⁰⁷.

Ces conditions procédurales ont été renforcées par la Résolution n° 83/2009 du Conseil national des villes. Elle recommande que la mise en révision soit une procédure participative, respectant encore l'avis du Conseil de la ville ou de l'organe similaire institué pour garantir la gestion démocratique, qui est une directive de la politique urbaine établie par le Statut de la ville¹⁰⁰⁸.

Les premiers plans directeurs ayant été conclus en général entre 2006 et 2008, ces dernières années les communes brésiliennes ont déclenché leur révision. Le Ministère public, garant de l'intérêt public, accompagne ce processus afin de vérifier s'il suit les exigences qui découlent du principe du parallélisme des formes, notamment celles liées à la participation des citoyens. Dans le cas de Recife, la capitale de l'État du Pernambouc et l'une des plus grandes métropoles brésiliennes, la révision du plan directeur a provoqué de nombreuses controverses. Les organisations de la société civile ont dénoncé au Ministère public les irrégularités de la procédure menée par les autorités municipales, qui ont restreint la participation sociale et n'ont pas fait les études techniques prévues. Après l'ouverture des enquêtes, le *parquet* a fait des recommandations à la commune, afin de régulariser la procédure. Mais comme celle-ci ne les a pas pris en compte, le Ministère public a saisi le juge d'un recours en annulation contre la

¹⁰⁰⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (org). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 320.

¹⁰⁰⁷ GASPARINI, Diógenes. *Art. cit.*, p. 111.

¹⁰⁰⁸ Résolution du Conseil national des villes n° 83 de 08 décembre 2009. Disponible sur : « https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-83-2009_110877.html ». Accès le 16 juil. 19.

révision : l'affaire est toujours en cours¹⁰⁰⁹. Ce cas montre l'importance de l'accompagnement de la société civile pour assurer le respect des directives de la politique urbaine et, par conséquent, le droit à la ville.

Il convient de distinguer le processus de révision des plans directeurs et celui de leur modification. D'après Diógenes Gasparini, la prévision du Statut de la ville d'une révision décennale obligatoire n'empêche pas les mises à jour ponctuelles, en réponse aux demandes de la communauté ou pour l'intérêt public. Il soutient également que la révision établie par l'article 40, §3 passe par la reformulation des buts et des objectifs, étant plus profonde que les modifications. Celles-ci sont plus simples et visent notamment à corriger des anomalies rencontrées lors de la mise en œuvre du plan directeur¹⁰¹⁰.

En somme, cette distinction est similaire à celles des procédures d'adaptation du SCoT en France, définies par l'ordonnance du 5 janvier 2012, qui a réservé la révision aux transformations « lourdes », la procédure de modification étant engagée dans les autres cas. À propos de ce point, H. Jacquot et F. Priet concluent que : « La mise en révision n'empêche donc pas la mise en œuvre de procédures d'adaptations d'effets plus modestes mais plus rapides »¹⁰¹¹.

L'évolution du PDUI

En ce qui concerne la révision du Plan de développement urbain intégré, l'article 11 du Statut de la métropole détermine qu'elle doit avoir lieu au moins chaque dix ans¹⁰¹². Néanmoins, les dispositions du Statut de la métropole sont moins contraignantes que celles du Statut de la ville : il n'a prévu aucune sanction en cas de non-respect de cette règle. En fait, les seules sanctions établies étaient liées à l'élaboration du PDUI et à la mise en compatibilité du plan directeur avec le plan métropolitain, mais elles ont été abrogées par la loi fédérale n° 13.683/2018. Ce qui reste pour engager les entités liées à l'aire métropolitaine dans l'élaboration ou la révision du PDUI est la possibilité de soutien de l'Union, visée à l'article 14 du Statut de la

¹⁰⁰⁹ MPPE. MPPE requer na Justiça a suspensão da tramitação do projeto de lei de revisão do Plano Diretor do Recife e execução das etapas de participação popular exigidas por lei. Disponible sur : « <https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10931-mppe-requer-na-justica-a-suspensao-da-tramitacao-do-projeto-de-lei-de-revisao-do-plano-diretor-do-recife-e-execucao-das-etapas-de-participacao-popular-exigidas-por-lei> ». Accès le 16 juil. 19.

¹⁰¹⁰ GASPARINI, Diógenes. *Art. cit.*, p. 111.

¹⁰¹¹ JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 7 éd. Paris : Dalloz, 2015, p. 290.

¹⁰¹² Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

métropole. Saleme et Carriço soulignent l'importance de ce soutien pour la planification régionale, étant donné les difficultés rencontrées par les entités en termes de ressources et de main d'œuvre spécialisé¹⁰¹³.

Les interactions du plan directeur avec le PDUI

Après avoir présenté les règles de révision du plan directeur et du PDUI, il nous faut traiter de leur interaction. Comme nous l'avons vu ci-dessus, le plan directeur doit être compatible avec le PDUI, le Statut de la métropole ayant prévu initialement un délai de trois ans pour cette mise en compatibilité. Cette obligation de compatibilité est toujours en vigueur, même après l'abrogation de ce délai par la loi fédérale n° 13.683/2018.

Depuis l'édiction du Statut de la ville en 2001, toutes les communes qui composent une aire métropolitaine doivent avoir un plan directeur, le délai pour l'approuver étant expiré le 30 juin 2008. Ainsi, lors de l'élaboration du PDUI par les aires métropolitaines, la plupart des communes ont déjà un plan directeur. La mise en compatibilité de celui-ci peut avoir lieu au moment de leur révision ou elle peut demander une modification ponctuelle du plan.

Il y a deux différences remarquables entre le modèle français de gestion des plans et le brésilien. La première est liée au caractère de la révision : au Brésil, elle est obligatoire tant pour le PDUI que pour le plan directeur, tandis qu'en France il est prévu une évaluation périodique du SCoT, qui peut conclure à la mise en révision du schéma ou son maintien en vigueur. La seconde est issue de la réglementation du champ d'application des procédures : en France, les cas qui demandent exceptionnellement une révision ont été précisés par l'ordonnance, la modification étant la procédure de droit commun. Au Brésil, l'ordre juridique n'a pas défini le champ d'application de la révision obligatoire et n'a même pas prévu la possibilité de modification des plans d'urbanisme. En dépit de disposition législative expresse, cette possibilité est admise non seulement par la doctrine brésilienne, mais aussi par la jurisprudence.

Le Tribunal fédéral suprême a déjà débattu ce sujet lors du jugement du *Recours extraordinaire* 607.940, arrêt du 29 octobre 2015. En l'espèce, il s'agissait d'analyser la constitutionnalité d'une loi spécifique du District fédéral¹⁰¹⁴ par rapport à son plan directeur. La

¹⁰¹³ SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Op. cit.*, p. 101-102.

¹⁰¹⁴ Le District fédéral, entité où est localisée la capitale nationale, Brasília, cumule les compétences des communes et des États pour administrer son territoire.

question était de savoir si une loi ordinaire de la commune pouvait apporter des modifications substantielles aux plans directeurs. La controverse provient du fait que, en règle générale, une loi postérieure de même hiérarchie peut modifier et abroger une loi antérieure. Comme le plan directeur est approuvé par une loi, selon cette règle il pourrait être modifié par une autre loi. Néanmoins, la Constitution fédérale a prévu que le plan directeur est l'instrument de base de la politique urbaine. Les Ministres du TFS ont donc discuté la signification de cette prévision, pour définir si elle implique une limite à la règle générale de validité des normes juridiques.

Le Ministre rapporteur de l'affaire a considéré que la Constitution a laissé une large marge de manœuvre au législateur communal, puisque le contenu obligatoire du plan directeur est assez restreint et général. Ainsi, des lois spécifiques pouvaient réglementer des situations particulières qui ne sont pas prévues dans le plan, comme dans le cas analysé la construction des « communautés fermées ». À son avis, cela était possible aussi puisque le morcellement du sol ne fait pas partie du contenu minimum obligatoire des plans directeurs.

Néanmoins, pour les Ministres Marco Aurélio, Edson Fachin et Ricardo Lewandowski, une loi qui règlement les « communautés fermées » sans qu'il y ait une prévision dans le plan directeur à ce propos est inconstitutionnelle, puisqu'elle établit des directives générales sur la politique urbaine, matière réservée par la Constitution au plan directeur. Après les débats, la Cour suprême brésilienne a approuvé à la majorité la thèse suivante : « Les communes ayant plus de vingt mille habitants et le District fédéral peuvent légiférer sur les programmes et les projets spécifiques d'aménagement de l'espace urbain grâce à des lois compatibles avec les directives fixées par le plan directeur. »¹⁰¹⁵.

Même si formellement la loi qui établit le plan directeur a la même valeur qu'une autre loi, la Constitution lui a assuré matériellement un statut supérieur. Une loi ne peut donc simplement déroger ou abroger une disposition du plan directeur. Pour que soit admissible une disposition contraire au plan, il faut d'abord le modifier, par une procédure spécifique qui assure la participation des citoyens, aux termes du Statut de la ville.

Ces possibilités d'adaptation des plans sont essentielles pour tenir compte des changements de fait ou de droit qui résultent de l'urbanisation et de la dynamique sociale. Cependant, l'instabilité des plans peut causer un décalage et rendre plus difficile la mise en

¹⁰¹⁵ STF, Recours extraordinaire n° 607.940/DF, arrêt du 29 octobre 2015, rapporteur Ministre Teori Zavascki.

compatibilité entre les règles locales et métropolitaines, mettant en péril leur efficacité et la sécurité juridique.

La complexité résultant de la mise en compatibilité de la planification urbaine dans l'espace et dans le temps peut avoir des conséquences non négligeables sur les politiques sectorielles, comme la politique du logement. Par exemple, pour mettre en œuvre une disposition du PDUI qui délimite une *macrozone* destinée au logement social, il faudrait modifier ou réviser le plan directeur et le zonage communal, ainsi que les plans locaux d'habitation d'intérêt social. Évidemment, toutes ces démarches ne sont pas simples à mettre en place, non seulement en raison des exigences des procédures mais aussi à cause de l'imprécision de la législation urbanistique brésilienne.

Section 2. Les entraves à l'efficacité de la politique métropolitaine du logement

La création des aires métropolitaines constitue une potentielle réponse aux problèmes engendrés par l'étalement urbain et par la concentration de flux dans une aire urbaine soumise à la métropolisation. En théorie, la constitution d'un gouvernement ou d'un espace de dialogue entre les différents acteurs politiques impliqués devrait permettre la coordination des actions, de la planification et de la gestion des affaires métropolitaines. Néanmoins, la simple création d'un établissement ou de toute une structure chargée de l'intérêt commun ne suffit pas pour assurer l'efficacité des politiques métropolitaines, telles que la politique du logement.

La faiblesse des aires métropolitaines brésiliennes (§1), résultant de leur manque de légitimité politique (A), ainsi que de la limitation de leurs moyens (B), représente une grande entrave à l'efficacité de la politique métropolitaine du logement. Cette situation est encore aggravée par la soumission de la planification urbaine à l'urbanisme de projet (§2), facilitée par la portée juridique limitée des plans d'urbanisme (A) et par l'autorisation de grands projets (B), qui mettent en danger le développement d'une politique du logement solide et planifiée dans les métropoles.

§1. La faiblesse des aires métropolitaines

Malgré les avancées du Statut de la métropole, les aires métropolitaines demeurent toutefois assez fragiles. Une légitimité politique leur fait défaut pour qu'elles puissent faire prévaloir l'intérêt commun sur les intérêts locaux (A), contexte difficile qui est encore aggravé du fait qu'elles disposent de moyens d'action limités (B).

A. Le manque de légitimité politique des aires métropolitaines

La mise en œuvre de la politique métropolitaine du logement passe par la planification – avec l'élaboration du PDUI et du plan métropolitain de logement – mais ne s'arrête pas là : il faut mettre en pratique les directives des plans et les décisions prises par la gouvernance interfédérative. Pour faire prévaloir l'intérêt commun sur les intérêts locaux et encourager la prise en compte de la question métropolitaine par les politiques locales de l'habitat, l'aire

métropolitaine a besoin d'être politiquement légitime. Christian Lefèvre se montre catégorique à ce sujet : « Pour gouverner la métropole, il faut que celle-ci soit légitime »¹⁰¹⁶.

La légitimité est encore plus nécessaire quand les entités qui la composent sont dotées d'une autonomie. Renforcer l'autorité métropolitaine est ainsi essentiel pour qu'elle puisse mettre en œuvre les politiques publiques d'intérêt commun. En dépit de cela, même après l'instauration de la réglementation portant sur le Statut de la métropole, les aires métropolitaines demeurent politiquement faibles. Plusieurs facteurs contribuent à ce défaut de légitimité : les membres des instances de la gouvernance interfédérative ne sont pas élus ; la définition des compétences des aires métropolitaines fait l'objet de querelles politiques et juridiques qui entravent leur gestion ; l'absence de critères objectifs pour la création des aires métropolitaines découle d'un manque d'identité fonctionnelle dans plusieurs métropoles.

Dans l'ouvrage où elle s'interroge sur les raisons pour lesquelles les aires métropolitaines ne coopèrent pas, Sol Garson insiste sur les obstacles à la construction de la gouvernance métropolitaine que l'on rencontre dans divers pays et réalités, tels que l'imposition par le gouvernement central d'un modèle de gouvernance qui ne prend pas en compte les spécificités locales ; le fait que les structures de gouvernance soient en général fondées sur la légitimité fonctionnelle, mais manquent de légitimité politique en raison de leur absence d'autonomie ; la résistance des gouvernements à transférer les compétences aux structures métropolitaines¹⁰¹⁷.

Le débat constituant sur la nature des aires métropolitaines

Au Brésil, la création des aires métropolitaines est prévue par la Constitution fédérale, mais même après les débats constitutants, elles ne sont toujours pas devenues des entités fédérées. Une réglementation détaillée¹⁰¹⁸ des aires métropolitaines a, en effet, été suggérée dans l'avant-projet de la Constitution, élaboré par la Commission provisoire d'études constitutionnelles¹⁰¹⁹

¹⁰¹⁶ LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris : LGDJ, 2009, p. 80.

¹⁰¹⁷ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 90-91.

¹⁰¹⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. *Poder metropolitano*. São Paulo, p. 2, le 11 oct. 1986.

¹⁰¹⁹ Cette commission est connue en tant que « *Comissão Afonso Arinos* », en référence à son président, le juriste, ex-député fédéral et ex-sénateur Afonso Arinos de Melo Franco.

instituée par le Décret n° 91.450 du 18 juillet 1985¹⁰²⁰. L'avant-projet prévoyait que les États disposeraient sur « l'autonomie, l'organisation et la compétence de l'aire métropolitaine en tant qu'entité publique et territoriale du gouvernement métropolitain », pouvant lui déléguer le prélèvement de taxes, contributions d'amélioration et tarifs – ce qui doterait les aires métropolitaines de leur propre fiscalité – ainsi que sur la compétence pour régler les questions d'intérêt de l'aire métropolitaine¹⁰²¹. La Commission provisoire a également suggéré l'obligation, pour l'Union, les États et les communes intégrés dans l'aire métropolitaine, de destiner, dans leurs budgets, de ressources financières compatibles avec la planification, l'exécution et la continuité des services métropolitains¹⁰²². En outre, un fonds de participation des aires métropolitaines – similaire à celui des États et des communes – était prévu, une partie des ressources prélevées par l'Union lui étant destinée¹⁰²³. Selon Miguel Reale, qui faisait aussi partie de ladite Commission, ces propositions impliqueraient que les aires métropolitaines en viennent à intégrer le cadre fédératif, établissant « une nouvelle fédération »¹⁰²⁴.

Cet avant-projet prévoyait également que la création des aires métropolitaines serait soumise à un référendum populaire, son approbation dépendant de l'avis favorable de la majorité des électeurs de la plupart des communes directement concernées¹⁰²⁵. Ce dispositif « révèle le but louable – et qui doit être maintenu – de démocratiser la décision »¹⁰²⁶. Malgré ces efforts de démocratisation, l'avant-projet a été fortement critiqué par les communes et par les maires, notamment ceux du Front municipaliste national, qui considéraient qu'il présentait « des restrictions sérieuses à l'autonomie des communes »¹⁰²⁷. Finalement, ces suggestions n'ont pas été retenues et la Constitution fédérale s'est contentée d'attribuer aux États la compétence pour la création d'unités territoriales, sans préciser leur nature juridique, ni prévoir des mécanismes propres à leur assurer une plus grande légitimité politique. Et même la participation des communes dans les aires métropolitaines est obligatoire et si formellement les communes ne peuvent pas s'opposer à cette participation, comme la législation n'a pas bien délimité les

¹⁰²⁰ BRÉSIL. *L'avant-projet constitutionnel*. Publié au Journal officiel du 26 septembre 1986. Disponible sur : « <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf> ». Accès le 05 juil. 2020.

¹⁰²¹ Article 130 de l'avant-projet constitutionnel.

¹⁰²² Article 129 de l'avant-projet constitutionnel.

¹⁰²³ Article 143 de l'avant-projet constitutionnel.

¹⁰²⁴ REALE, Miguel. *Uma nova Federação*. Folha de S. Paulo, le 7 août 1986.

¹⁰²⁵ Article 132 de l'avant-projet constitutionnel.

¹⁰²⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. *Poder metropolitano*. São Paulo, p. 2, le 11 oct. 1986.

¹⁰²⁷ RODRIGUES, José. Os municípios agora presentes em Brasília. O Estado de S. Paulo, le 20 fév. 1987.

activités des instances métropolitaines, laissant une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux, ceux-ci peuvent restreindre considérablement le champ de l'action métropolitaine, voire la bloquer.

En comparant les institutions régionales obligatoires et volontaires, Gustavo Machado souligne que ces dernières jouissent d'une plus grande légitimité face aux pouvoirs locaux, ce qui favorise leur efficacité¹⁰²⁸. Autrement dit, si la participation obligatoire des communes dans les unités territoriales peut faciliter l'institution des aires métropolitaines, elle peut néanmoins nuire à la légitimité de ces institutions et porter atteinte à l'engagement des pouvoirs locaux. Sol Garson associe, en effet, le manque de légitimité politique des métropoles à leur absence d'autonomie face aux gouvernements locaux et au gouvernement central. Selon elle, cette situation peut être aggravée par le déséquilibre des structures décisionnelles résultant du poids de la principale commune de l'agglomération¹⁰²⁹. Comme les aires métropolitaines ne sont pas un nouvel échelon de la structure politico-administrative, elles rencontrent des difficultés pour imposer leurs décisions. Malheureusement, il n'est pas rare que l'une des entités concernées ne soit pas d'accord avec une politique métropolitaine et la remette en cause, y compris devant le pouvoir judiciaire¹⁰³⁰. L'enchevêtrement des compétences et la difficulté de limiter le rôle de chaque entité fédérée en raison du système établi par la Constitution de 1988 génèrent des doutes et des questionnements sur l'activité métropolitaine.

Le mode de composition des instances métropolitaines

Dans une démocratie, l'élection du gouvernement s'avère fondamentale pour sa légitimité politique. En raison du statut juridique particulier des aires métropolitaines – elles ne sont ni une entité fédérée, ni un simple organe administratif – les instances chargées de la gouvernance interfédérative ne sont pas soumises aux élections. En général, les membres de ces instances sont déterminés par la loi qui institue l'aire métropolitaine, choisis en tant que

¹⁰²⁸ MACHADO, Gustavo Gomes. *Op. cit.*, p. 139.

¹⁰²⁹ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 90.

¹⁰³⁰ L'ADI n° 5155 remet en question la constitutionnalité des articles de la loi complémentaire n° 41/2014 de l'État de la Bahia qui a créé « l'entité métropolitaine de l'aire métropolitaine de Salvador ». Le maire de Salvador s'oppose fortement à l'entité métropolitaine et entrave le développement de la gouvernance interfédérative. Concernant ce cas, voir notamment : RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos *et al.* Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 323-346.

représentants des entités qui composent la métropole. Par conséquent, ce mode de composition de la gouvernance interfédérative renforce les conflits politiques entre les élus locaux, puisque les membres des conseils sont là pour défendre l'intérêt de leur entité et pas forcément pour chercher l'intérêt commun, ce qui ne favorise pas le développement de la légitimité politique et de l'identité métropolitaines.

La question de l'élection des membres des conseils métropolitains fait également débat en France. B. Faure met en avant que « la métropole ne possède pas la consécration démocratique qu'elle mérite. ». En adoptant l'élection par fléchage dans le cadre communal, comme pour les autres EPCI, les élections métropolitaines « demeurent l'accessoire des élections municipales, comme si la métropole n'était pas représentative par elle-même - avec des élections permettant un débat public sur les enjeux métropolitains -, mais seulement à travers ses communes. »¹⁰³¹. Cela peut expliquer, par exemple, pourquoi la Métropole du Grand Paris a été la « grande oubliée des municipales 2020 »¹⁰³².

Sans doute, l'instauration d'élections au suffrage universel pour les instances métropolitaines pourrait-elle contribuer à renforcer leur légitimité politique, ainsi qu'à relancer le débat métropolitain au sein de la communauté politique. En outre, cela favoriserait le développement d'une citoyenneté métropolitaine et de la prise en compte du fait métropolitain par les acteurs locaux.

Selon Malo, Carvalho et Ribeiro, la sous-représentation des aires métropolitaines au Congrès national et dans les assemblées législatives des États contribue à « l'atrophie politique des métropoles ». Un autre facteur souligné par ces auteurs est la difficulté même de construire une identité politique des métropoles : « Les villes sont en effet des territoires marqués par des dynamiques de fragmentation sociale, culturelle et territoriale qui bloquent l'émergence des institutions nécessaires à leur transformation en communautés politiques »¹⁰³³.

¹⁰³¹ FAURE, Bertrand. Les métropoles « et le désert français » ? *AJDA*, 2019, p. 2430.

¹⁰³² MANSAT, Pierre ; RONAI, Simon. *La Métropole du Grand Paris, grande oubliée des municipales 2020*. Disponible sur : « <https://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris-grande-oubliee-des-municipales-2020.html> ». Accès le 05 juil. 2020.

¹⁰³³ MALO, Isabelle; CARVALHO, Nelson; RIBEIRO, Luiz. Représentation et atrophie politiques des métropoles : le cas du Brésil. *Sociologie et sociétés*. Volume 45, numéro 2, Automne 2013, p. 293–319.

L'absence d'identité métropolitaine

Le manque de légitimité politique est également lié à l'absence d'identité des aires métropolitaines et au fait qu'il ne s'agit pas de territoires de référence pour la société¹⁰³⁴. Elles ne sont en effet pas perçues par les citoyens comme un espace politique, mais plutôt comme une donnée technique. Cette conception découle, semble-t-il, de la façon dont la question métropolitaine a été historiquement abordée au Brésil, ainsi que du mode de composition des instances métropolitaines. C. Lefèvre met en relief le rôle de l'identité métropolitaine, « dans la mesure où nous pensons que sans elle les politiques publiques et les décisions collectives sont moins légitimes sur le plan démocratique »¹⁰³⁵. Pourtant, le Statut de la métropole a raté l'occasion de changer la donne quand il n'a pas imposé de critères objectifs pour la reconnaissance des aires métropolitaines déjà instituées.

D'après les études de l'IBGE et de l'Observatoire de la métropole sur le niveau d'intégration des communes, le nombre d'aires métropolitaines instituées dépasse largement celui des agglomérations effectivement soumises à la métropolisation¹⁰³⁶. Cette inadéquation remet en cause la légitimité des aires métropolitaines, qui parfois n'existent que sur le papier. C'est pourquoi ce processus de création des aires métropolitaines ne traduit pas une valorisation de la question métropolitaine au Brésil¹⁰³⁷, mais plutôt une banalisation de ce statut métropolitain¹⁰³⁸, tout comme en France, après les modifications législatives qui ont assoupli les critères légaux pour permettre la « distribution à volonté du statut de métropole »¹⁰³⁹.

Jusqu'alors, l'échelle métropolitaine a été rarement prise en considération par les politiques sectorielles nationales brésiliennes, ce qui a renforcé le manque de légitimité des métropoles. La politique urbaine, par exemple, qui s'est beaucoup développée sous les gouvernements du Parti des travailleurs (2003-2016), n'avait pas de directives concernant les aires métropolitaines, ce qui explique le fait que les plans directeurs des communes ne tiennent pas compte des affaires métropolitaines. En ce qui concerne la politique du logement, malgré la

¹⁰³⁴ GARSON, Sol. *Op. cit.*, p. 91.

¹⁰³⁵ LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris : LGDJ, 2009, p. 81.

¹⁰³⁶ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

¹⁰³⁷ BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. LINHARES; MENDES; LASSANCE (org.). *Federalismo à brasileira*: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012, p. 136.

¹⁰³⁸ FAURE, Bertrand. La banalisation du statut de métropole. *RFDA*, 2017, p. 637.

¹⁰³⁹ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5^e éd. Paris : Dalloz, 2018, p. 451.

priorité des investissements dans les aires métropolitaines, ces dernières années, le modèle de politique mis en œuvre n'a encouragé ni le renforcement de la gouvernance interfédérative ni le déploiement d'une politique à l'échelle métropolitaine. Ainsi, les politiques sectorielles – y compris celles du logement – ne prennent pas en compte les besoins particuliers des métropoles, ce qui, dans le cas contraire, aurait pu contribuer à renforcer la légitimité de ces unités territoriales.

Tout compte fait, il semble évident que l'efficacité des politiques publiques d'intérêt commun dépend d'un regain de légitimité des aires métropolitaines, à partir de la construction de leur identité, du renforcement de leurs instances et de leur autonomie. Ce sont là des conditions pour qu'un nouveau régime métropolitain soit vraiment mis en place, assurant aux métropoles la capacité à mettre en œuvre, entre autres, une politique métropolitaine du logement fondée sur l'intérêt commun.

B. Les moyens d'action limités des métropoles

La planification et la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun exigent que les aires métropolitaines bénéficient d'un financement stable et à long terme et aient un personnel spécialisé pour les promouvoir et pour gérer de façon intégrée ces politiques. T. Hoshino et R. Moura soulignent que les coûts relatifs à l'élaboration du PDUI, au montage et à la maintenance des systèmes d'information, le financement de la structure technique de l'établissement métropolitain, la mise en œuvre des directives des FPICs, entre autres actions, « requièrent des ressources qui n'existent pas actuellement. »¹⁰⁴⁰.

Le financement de l'élaboration du PDUI

La difficulté de financer l'élaboration du PDUI a été l'une des raisons qui ont motivé la mesure provisoire n° 818/2018, qui a déclenché la réforme du Statut de la métropole, culminant dans l'abrogation du délai pour l'élaborer. Les rapports de la mise en œuvre du nouveau régime

¹⁰⁴⁰ HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, Aug. 2019. Disponible sur : « http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962019000200371&lng=en&nrm=iso ». Accès le 03 août 2019.

métropolitain dans la métropole de Vitória et de São Paulo, élaborés par l'équipe du IPEA, confirment l'écueil de ce financement. Afin de financer les activités de planification, l'aire métropolitaine de Vitória a demandé l'aide du Ministère des villes et de la Banque mondiale, mais elle n'a pas obtenu de réponses¹⁰⁴¹. Par conséquent, il a fallu limiter les démarches initialement prévues pour l'élaboration du plan. À São Paulo, un fonds de développement a été créé pour soutenir la planification, mais le financement demeure toujours un sujet fondamental, étant donné le fait que les fonds publics ne sont pas suffisants pour financer la mise en œuvre des politiques publiques d'intérêt commun¹⁰⁴².

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, le problème du *funding* métropolitain n'est pas nouveau, étant donné qu'il existe souvent un décalage entre le flux des capitaux destinés aux aires métropolitaines et la planification de ces territoires, l'adoption du Statut de la métropole marque donc une nouvelle période de planification sans moyens¹⁰⁴³. Henrique Frota considère que le modèle de financement fondé sur les transferts volontaires ne contraint pas les entités et n'assure pas qu'elles vont effectivement contribuer au fonds métropolitain¹⁰⁴⁴. Il est donc incapable d'assurer la continuité des services métropolitains qui ne peuvent pas être seulement soutenus par les tarifs¹⁰⁴⁵, comme c'est le cas de la politique du logement.

En somme, le financement public des aires métropolitaines n'a pas été assuré par le Statut de la métropole. En revanche, l'investissement privé des actions métropolitaines a pour sa part été encouragé par la loi, à partir du moment où elle a prévu la possibilité, pour l'aire métropolitaine, de faire des « opérations urbaines interfédératives », ainsi que des « partenariats public-privés interfédératifs » (article 9, IV et X de la loi n° 13.089/2015). Ces instruments sont devenus fréquemment utilisés après l'ajustement fiscal des années 1990¹⁰⁴⁶, les opérations

¹⁰⁴¹ VENERANO, Adauto Beato. *Relatório de Pesquisa*. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande Vitória. Rio de Janeiro: IPEA, 2015, p. 22.

¹⁰⁴² FONTES, Mariana Levy Piza. *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 24.

¹⁰⁴³ KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *Op. cit.*, p. 235.

¹⁰⁴⁴ FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Accès le 03 août 2019.

¹⁰⁴⁵ Les services d'assainissement et de transport en commun sont des exemples de services assurés, notamment, par les tarifs payés par les usagers.

¹⁰⁴⁶ KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *Op. cit.*, p. 238.

urbaines concertées (OUC) étant jusqu'alors prévues comme un instrument communal, selon le Statut de la ville¹⁰⁴⁷. Cependant, ces outils font polémique, notamment en raison de la difficulté d'assurer l'intérêt public dans les zones où ils sont mis en place. Divers cas étudiés révèlent qu'ils contribuent à la gentrification, à la flexibilisation des normes de contrôle foncier et à la marchandisation de l'espace urbain¹⁰⁴⁸. Comme ils sont souvent employés dans les grands projets d'urbanisme, ils seront analysés ultérieurement (§2). De toute façon, il convient de signaler, tout d'abord, le danger que ces mécanismes de financement liés à l'initiative privée représentent pour l'intérêt commun ainsi que pour la mise en œuvre du droit au logement.

Tous ces moyens de financement ont des limites significatives, soit parce qu'ils n'assurent par la continuité des ressources, soit du fait qu'ils renvoient la solution des problèmes au secteur privé, qui ne s'engage pas forcément en vue de l'intérêt public. Comme l'a bien indiqué H. Frota, il reste à savoir comment la structure de la gouvernance métropolitaine sera rendue possible, avec autant d'attributions, mais sans garantie de ressources publiques¹⁰⁴⁹. L'indétermination des moyens de financement de la politique métropolitaine contribue à la faiblesse des aires métropolitaines, ce qui peut compromettre la mise en œuvre des politiques d'intérêt commun, comme celle du logement, qui nécessite d'importants investissements. En général, pour être capables d'agir, les métropoles dépendent de la volonté politique des entités fédérées, ce qui restreint considérablement leur autonomie et, par conséquent, rend difficile la mise en place des directives métropolitaines.

Le personnel affecté aux politiques métropolitaines

Une autre entrave à laquelle les métropoles doivent faire face est le besoin de personnel qualifié pour assurer la gestion des politiques publiques d'intérêt commun. L'élaboration et la mise en œuvre d'une politique du logement à l'échelle métropolitaine requièrent la présence d'une équipe multidisciplinaire et hautement qualifiée, composée d'architectes, d'urbanistes, d'ingénieurs, d'assistants sociaux, d'avocats, ainsi que d'un personnel administratif. Comme

¹⁰⁴⁷ Article 32 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

¹⁰⁴⁸ HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. *Art. cit.*

¹⁰⁴⁹ FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Accès le 03 août 19.

nous l'avons déjà analysé, cette équipe peut faire partie d'une structure propre et autonome de l'aire métropolitaine, s'occupant spécifiquement de la politique du logement, ou elle peut composer la structure de base de la gouvernance interfédérative. En tout cas, une telle équipe s'avère indispensable pour réaliser une politique métropolitaine du logement.

Les aires métropolitaines créées dans les années 1970 disposaient d'un établissement technique chargé des études, des diagnostics et de l'élaboration des plans métropolitains. Cependant, en raison des difficultés de financement et du manque de légitimité politique, dans certains cas, ces établissements ont eu du mal à développer leurs activités¹⁰⁵⁰. La période de 1988 à 2000 a été marquée par la diminution de l'importance des organes métropolitains, qui étaient considérés comme un vestige de la dictature militaire. La majeure partie des institutions métropolitaines ont été soit supprimées, soit affaiblies. Par exemple, la Coordination de l'aire métropolitaine de Curitiba (COMEC) était un organe de soutien du pouvoir exécutif de l'État du Paraná chargé de résoudre les problèmes métropolitains. Depuis lors, la COMEC est passée par une réduction graduelle de son cadre technique et n'est devenue qu'un organe qui exécute les programmes financés par l'État et l'Union¹⁰⁵¹.

En ce qui concerne les nouvelles aires métropolitaines, créées après 1988, la situation est encore pire. Le Statut de la métropole a prévu la création d'un « établissement public avec des fonctions technico-consultatives » comme l'un des éléments de la structure de base de la gouvernance interfédérative. Néanmoins, la composition de cet établissement, son financement et ses fonctions ne sont pas précisés par la loi. Les métropoles doivent donc faire face à des défis similaires à ceux qu'ont connus les communes après le mouvement de *municipalisation* des politiques sociales par la Constitution de 1988, à partir du moment où de nombreuses compétences ont été attribuées au pouvoir communal, sans que la plupart des communes disposent d'une capacité administrative suffisante pour les assurer elles-mêmes. T. Farias souligne le décalage existant entre les compétences administratives et fiscales de la plupart des communes et la dépendance de celles-ci par rapport aux transferts des États ou de l'Union pour assurer leurs attributions constitutionnelles. Il conclut que : « l'entité locale est une espèce d'enfant sans assistance du fédéralisme brésilien, une fois qu'elle a la moindre partie des recettes

¹⁰⁵⁰ ROSSBACH et al. O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo Brasileiro. CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 96.

¹⁰⁵¹ VACCARI, Lorreine Santos. *Op. cit.*, p. 70.

tributaires, en dépit du grand nombre d'attributions constitutionnelles, sans parler des carences d'infrastructure et de main-d'œuvre qualifiée. »¹⁰⁵².

Le Ministère des villes a financé une recherche développée par le Centre d'études de la métropole sur la capacité administrative des communes en ce qui concerne la politique du logement. Cette étude a fourni des éléments sur les différentes réalités locales et contribué à l'élaboration de la Politique nationale du logement. Cette recherche s'est conclue par la publication de deux livres, coordonnés par Marta Arretche, respectivement en 2007 et 2012 : « Capacités administratives, déficit et efficacité dans la politique du logement »¹⁰⁵³ et « Capacités administratives des communes brésiliennes pour la politique du logement »¹⁰⁵⁴.

Les principales données étudiées sont relatives à l'adhésion des communes au Système national d'habitation d'intérêt social (SNHIS), créé en 2005. Jusqu'au début de l'année 2012, plus de 95% des communes avaient adhéré au SNHIS ; environ 72% avaient constitué un fonds local d'habitation d'intérêt social et à peu près 68% des communes avaient créé un conseil municipal d'habitation d'intérêt social. La majorité des communes dispose d'un registre qui permet d'identifier les ménages rencontrant des problèmes de logement. Toutefois, en ce qui concerne l'élaboration du plan local d'habitation d'intérêt social, le résultat est moins favorable : seules 633 communes en avaient présenté un, c'est-à-dire 11,4% de celles-ci. Une autre difficulté rencontrée est liée à l'organe administratif municipal chargé du logement, car bien que 70% des communes aient disposé d'une structure spécifique pour gérer les programmes de logement, celle-ci était, dans la plupart des cas, subordonnée à un autre organe ou service. Les services municipaux traitant exclusivement du logement sont assez rares¹⁰⁵⁵. L'étude a également révélé que le fait d'appartenir à une aire métropolitaine n'a qu'un effet marginal sur la réponse des communes aux incitations du gouvernement fédéral en matière de logement. Le fait que les communes métropolitaines adhèrent au SNHIS ne différencie donc pas leur situation de celle des autres communes¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵² FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, out./dez. 2017, p. 249.

¹⁰⁵³ ARRETCHÉ, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard Rodrigues. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.

¹⁰⁵⁴ ARRETCHÉ, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.*, p. 120.

La capacité administrative des communes brésiliennes à promouvoir la politique du logement est donc diverse, mais les données présentées permettent de conclure que, en général, elle est assez faible, ce qui peut expliquer la dépendance des programmes et des ressources du gouvernement des États et de l'Union. La coopération avec d'autres entités est habituelle, ce qui prouve l'importance de l'articulation entre les différents niveaux de gouvernement pour mettre en œuvre les politiques du logement¹⁰⁵⁷.

Ces données mettent en avant l'importance qu'il y a à doter les aires métropolitaines de moyens techniques et de capacité administrative pour concevoir et gérer une politique métropolitaine du logement, faute de quoi elles dépendront toujours des programmes nationaux, qui changent à chaque gouvernement. La faiblesse des métropoles est une conséquence de leurs moyens d'action limités, notamment de l'instabilité du financement des actions métropolitaines et de la difficulté de maintenir une structure technique appropriée pour mettre en œuvre des politiques d'intérêt commun. Évidemment, tout cela compromet l'efficacité de la politique métropolitaine du logement. Alors, étant donné que le Statut de la métropole n'a pas assuré les instruments permettant de surmonter ces obstacles, il faudra que chaque aire métropolitaine développe des moyens afin de mettre en place la gouvernance interfédérative et le développement urbain intégré. La mise en œuvre d'une politique cohérente et forte, capable de se confronter au grand déficit de logements et à la précarité à laquelle sont soumises de nombreuses familles dans les aires métropolitaines implique ainsi de surmonter ces entraves, en assurant des moyens adéquats aux métropoles pour qu'elles puissent remplir leurs missions et promouvoir l'intérêt commun.

§2. La diffusion de l'urbanisme de projet

Ces dernières années ont été marquées par la montée de l'urbanisme de projet, qui privilégie les actions et les projets spécifiques, ciblés. Dans ce cadre, de grands projets urbains sont mis en place, ce qui remet en cause la planification urbaine traditionnelle, que l'on essaie de développer sur l'ensemble du territoire métropolitain (A). La diffusion de cet urbanisme de

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, p. 136.

projet, susceptible de compromettre la planification métropolitaine, est possible en raison de nouveaux instruments juridiques et urbanistiques encouragés par le Statut de la métropole (B).

A. *La planification remise en cause par les grands projets urbains*

La planification urbaine doit définir les directives générales pour le territoire concerné, encadrant les activités qui peuvent être développées à moyen terme. Elle établit un projet de territoire afin d'orienter l'action des pouvoirs publics, ainsi que celle des particuliers. Néanmoins, il n'est pas rare qu'au cours de sa mise en œuvre, de nouveaux projets soient proposés, bouleversant ce qui était prévu par les plans d'urbanisme ou ceux sectoriels.

Cette situation est due à plusieurs facteurs : le changement des gouvernements, la création de nouveaux programmes par l'Union ou par l'État, la réalisation de grands événements sportifs ou culturels. En outre, depuis les années 1990, face à la crise fiscale, la mondialisation et l'idéologie néolibérale, l'idée selon laquelle les villes doivent se promouvoir pour attirer des investissements s'est propagée non seulement en France¹⁰⁵⁸, mais aussi au Brésil, notamment chez les élus locaux. Cette promotion passe par le *marketing*, mais aussi par la réalisation de grandes transformations urbaines à partir de projets spécifiques pour certains espaces de la ville, en dépit des plans d'urbanisme.

Les transformations du capitalisme durant les dernières décennies ont eu des répercussions dans les villes et sur la gestion urbaine : « L'actuel modèle de développement – sélectif et excluant – du capitalisme a imposé un modèle aussi sélectif et excluant de gestion et de production de l'espace urbain. »¹⁰⁵⁹. Dans ce contexte, la *planification par projet* est présentée comme une alternative au modèle normatif et rigide du zonage et du plan directeur, alternative qui permettrait d'encourager le développement et de lancer la ville sur la scène mondiale. Les grands projets urbains et les partenariats public-privé sont donc diffusés comme des références de l'urbanisme contemporain, qui favoriseraient le *développement stratégique* des villes, notamment des métropoles.

¹⁰⁵⁸ LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, a. 45, n. 1, 1995. p. 57-95.

¹⁰⁵⁹ SANCHEZ, Fernanda *et al.* Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 39-56, jul./dez. 2004. Disponible sur : « www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/107/fernanda_outros.pdf ». Accès le 9 août 2019.

D'après Elena Brandenburg, les grands projets urbains sont des chantiers emblématiques d'infrastructure ou d'opérations urbaines, qui rassemblent diverses actions intégrées ayant un impact profond sur le développement urbain. Ils peuvent relever de différentes typologies, comme du renouvellement des aires industrielles, portuaires ou des centres historiques¹⁰⁶⁰. L'exemple de Barcelone, qui s'est transformée pour accueillir les Jeux olympiques en 1992, est toujours évoqué afin de justifier les grands projets urbains et leur capacité à attirer l'intérêt des investisseurs et à développer le tourisme¹⁰⁶¹. Carlos Vainer insiste sur le rôle des organismes internationaux tels que le Bird et Habitat dans la diffusion de ce modèle d'urbanisme au Brésil et en Amérique latine¹⁰⁶². D'après ces organismes, dans un cadre de compétitivité mondiale entre les métropoles, le succès des villes pour attirer les investisseurs passe par la réalisation de grands projets de rénovation urbaine ou de grands événements : la ville est devenue non seulement une marchandise, mais aussi une marchandise de luxe¹⁰⁶³.

Ces grands projets urbains remettent en cause, à diverses reprises, la planification urbaine ou les plans sectoriels, comme celui du logement social, en soumettant leur efficacité aux intérêts gouvernementaux ou privés qui voient le jour¹⁰⁶⁴. La diffusion de ce modèle d'urbanisme, fondé sur les projets, a eu des conséquences considérables sur le droit de l'urbanisme, car il exige de nouveaux outils. Etant donné que jusqu'alors la politique urbaine était surtout une compétence communale, ce sont initialement les règles et les outils utilisés par les communes qui ont été affectés. Néanmoins, comme nous le verrons, le Statut de la métropole a suivi cette tendance, en encourageant les grands projets au détriment des documents d'urbanisme.

¹⁰⁶⁰ BRANDENBURG, Elena Justen. *Produção e reprodução do espaço urbano*: Curitiba – cidade sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Monografia apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo, Setor de Tecnologia, da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2010.

¹⁰⁶¹ FOULQUIER, Norbert. Les JO et le droit domaniale. *RDI*, 2018, p. 397.

¹⁰⁶² VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰⁶⁴ A ce sujet, voir l'exemple de la communauté « Nova Costeira », affectée par le projet de création d'une nouvelle piste pour l'aéroport de Curitiba. BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L.; MOURA, Rosa (org.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

Les rénovations urbaines et la gentrification

Depuis les années 1990, l'Amérique Latine et le Brésil ont connu un large processus de rénovation des centres historiques des villes. Le but était de développer l'économie locale à partir du tourisme et des espaces de loisir¹⁰⁶⁵. Ce renouvellement urbain affecte non seulement le paysage urbain ou l'économie des communes, mais surtout les habitants de ces espaces, qui, selon Smith, sont soumis à la « gentrification généralisée ». Selon lui, la « gentrification comme stratégie urbaine globale » oriente le nouvel urbanisme, qui revitalise les espaces qui étaient abandonnés¹⁰⁶⁶. En analysant les facteurs qui ont récemment contribué au processus de gentrification de Paris, la géographe Anne Clerval met en relief aussi bien le rôle ambigu des politiques publiques de rénovation urbaine et de mixité sociale menées dans la capitale française, que celui des nouveaux habitants qui se sont installés dans les quartiers populaires. Autrement dit, les initiatives individuelles et privées peuvent également contribuer à « l'embourgeoisement » des villes¹⁰⁶⁷.

Au Brésil, la récupération des sites historiques, notamment des sites coloniaux portugais, a fait l'objet de programmes gouvernementaux, orientés par les exigences de l'Unesco. Du fait que le renouvellement de ces aires centrales ou portuaires s'est fondé sur la refonctionnalisation touristique, dissociée des politiques du logement, ces interventions ont favorisé la production d'espaces exclusifs destinés aux classes moyennes et aux élites, en renforçant le développement inégal préexistant¹⁰⁶⁸. En plus des projets de rénovation urbaine des centres historiques, des programmes nationaux de grande ampleur, qui par le passé ont déjà affecté la planification urbaine communale, sont susceptibles d'entraver l'efficacité de la politique métropolitaine. Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement des actions métropolitaines est l'un des problèmes rencontrés par la gouvernance interfédérative. En raison de la limitation des moyens, il est compréhensible que les aires métropolitaines, ainsi que les communes, acceptent le soutien de l'Union, qui est l'entité qui détient la plupart des ressources au Brésil.

¹⁰⁶⁵ PAES, Maria Tereza Duarte. Gentrificação, preservação patrimonial e turismo: os novos sentidos da paisagem urbana na renovação das cidades. *Geosp – Espaço e Tempo* (Online), v. 21, n. 3, p. 667-684, dez. 2017, p. 669.

¹⁰⁶⁶ SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, v. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

¹⁰⁶⁷ CLERVAL, Anne. *Paris sans le peuple* : la gentrification de la capitale. Paris : La Découverte, 2013, p. 100.

¹⁰⁶⁸ PAES, Maria Tereza Duarte. *Art. cit.*, p. 674.

La question est que, traditionnellement, les programmes nationaux qui financent les « grands projets urbains » ne prennent pas en compte les plans et les documents d'urbanisme local. En fait, la démarche usuelle est que l'Union libère des ressources pour certains projets avec des directives prédéfinies et que ceux qui veulent en bénéficier doivent adapter ces règles d'urbanisme pour accueillir ces projets. L'importance économique, sociale et politique des métropoles fait qu'elles concentrent une large partie des ressources issues de ces programmes, ce qui implique la mise à l'écart de la planification, remettant en cause les plans élaborés démocratiquement, ainsi que les politiques développées à partir de la participation du public.

Les grands événements sportifs et culturels

Les grands événements sportifs et culturels constituent un bon exemple de la modification urbaine soutenue par l'Union fédérale. Ces dernières années, le Brésil a reçu divers événements sportifs dont l'ampleur exige de grands travaux urbains - les Jeux panaméricains à Rio en 2007, la Coupe du monde de football en 2014 et les Jeux olympiques en 2016 à Rio - qui ont transformé plusieurs villes brésiliennes en de véritables chantiers de construction. Évidemment, la ville de Rio de Janeiro a été fortement affectée, dans la mesure où elle a accueilli tous ces événements. Mais, la Coupe du monde a étendu ces travaux à 11 autres communes, intégrant toutes des aires métropolitaines, pour la plupart depuis les années 1970.

En général, les interventions urbaines promues pour accueillir ces événements n'avaient pas été prévues par les documents d'urbanisme locaux¹⁰⁶⁹ et la pertinence de certaines d'entre elles doit être fortement remise en question. Par exemple, la création de stades à Manaus, à Cuiabá, à Brasília et à Natal, où la tradition locale du football est assez faible, a transformé ces équipements en de véritables « éléphants blancs », qui ont changé le paysage local, et dont la maintenance nécessite nombre de ressources. En raison de cela, l'État de Mato Grosso, responsable de la gestion du stade de Cuiabá, l'a utilisé en guise de lycée, dans lequel étudient 300 personnes. A Brasília, le stade construit n'a accueilli que 60 événements en 2016, dont seuls

¹⁰⁶⁹ Sur les dérogations au droit de l'urbanisme et au droit domanial français en raison des Jeux olympiques de 2024 à Paris, voir : FOULQUIER, Norbert. Les JO et le droit domanial. *RDI*, 2018, p. 397. NOGUELLOU, Rozen. Le droit de l'urbanisme dérogatoire. *RDI*, 2020, p. 15. BRACONNIER, Stéphane. Urbanisme, construction publique et Jeux olympiques Paris 2024. *RDI*, 2018, p. 312.

14 étaient des matchs de football¹⁰⁷⁰. Ce modèle d'urbanisme, fondé sur les grands événements, privilégie les interventions ponctuelles, au détriment des plans pour l'ensemble du territoire, et génère des inégalités socio-spatiales¹⁰⁷¹.

En outre, les grands travaux mis en œuvre dans les villes hôtes de ces événements et dans leurs environs ont, à diverses reprises, porté atteinte ou mis en danger le droit au logement de certaines communautés, qui ont été menacées d'expulsion sans que les pouvoirs publics leur offrent toujours des solutions adéquates¹⁰⁷². Comme l'avait bien dénoncé Raquel Rolnik, ancienne rapporteur spécial des Nations unies sur le logement convenable, la violation du droit au logement dans le cadre des préparatifs pour ces mégaévénements n'est pas une nouveauté : l'exemple du Cap, en Afrique du Sud, le montre bien¹⁰⁷³.

En raison de ces mauvais précédents, une fois définies les villes hôtes de la Coupe du monde de football de 2014 au Brésil, les mouvements sociaux et diverses organisations ont créé les « Comités populaires de la Coupe », afin d'organiser les communautés atteintes et de dénoncer les violations des droits humains et les expulsions forcées. Depuis 2011, ces comités se sont articulés nationalement, à partir de l'ANCOP : Articulation nationale des comités populaires de la Coupe¹⁰⁷⁴. Cette organisation a joué un rôle fondamental afin de dénoncer les cas de violation des droits, ainsi que pour soutenir la résistance des communautés affectées, dont nombre d'entre elles sont sorties victorieuses. Néanmoins, le droit au logement a été constamment menacé dans les douze villes hôtes de la Coupe du monde. Le manque d'informations et l'absence de dialogue avec la population ont marqué ce processus de « nettoyage urbain » visant à bien recevoir les touristes, comme l'avait constaté le vaste dossier élaboré par l'ANCOP¹⁰⁷⁵.

Dans sa thèse portant sur le droit au logement et la Coupe du monde au Brésil, Marcelo Cafrune met en relief le fait que les travaux réalisés en raison de cet événement ont non

¹⁰⁷⁰ MENDONÇA, Renata. *Três anos após início da Copa, 'elefantes brancos' servem até de escola para reduzir prejuízo*. 2017. Disponible sur : « <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673> ». Accès le 9 août 2019.

¹⁰⁷¹ BRANDENBURG, Elena Justen. *Op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁷² BBC. *Copa pode provocar despejo de 250 mil pessoas, afirmam ONGs*. Disponible sur : « https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130614_futebol_despejos_cm_bg ». Accès le 15 juin 2020.

¹⁰⁷³ ROLNIK, Raquel. *Op. cit.*, p. 248.

¹⁰⁷⁴ CAFRUNE, Marcelo Eibs. *Direito à moradia e a copa do mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas*. 2016. 274 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016, p. 220.

¹⁰⁷⁵ ANCOP. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014*. Disponible sur : « <https://br.boell.org/pt-br/2014/11/14/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2014> ». Accès le 06 juin 2020.

seulement porté atteinte au droit au logement des populations les plus pauvres, mais ont aussi remis en cause les principes de la gestion démocratique de la ville et de la fonction sociale de la propriété¹⁰⁷⁶. En outre, il souligne que les logements construits avec le financement du programme *Ma maison, ma vie* ont servi, dans de nombreux cas, d'alternative aux expulsions, ce qui illustre le caractère ambigu de ce programme, qui a rendu viable le relogement vers la périphérie des familles qui habitaient dans les zones centrales¹⁰⁷⁷.

Les terrains d'Isidoro, à Belo Horizonte, capitale de l'État de Minas Gerais, bénéficiaient d'une situation emblématique pour les grands projets urbains, motivés par la Coupe du monde. Situé au nord de cette commune, à la frontière avec la commune de Santa Luzia, ce territoire était jusqu'alors peu valorisé. Toutefois, il s'agissait de la dernière grande aire non morcelée de Belo Horizonte, située dans l'un des principaux vecteurs d'expansion de l'aire métropolitaine, le vecteur nord, où se sont concentrés de nombreux investissements (publics et privés) ces dernières années, tels que l'aéroport de Confins et la construction de la cité administrative¹⁰⁷⁸. Elle a ainsi attiré l'attention des promoteurs immobiliers, qui ont convaincu les pouvoirs publics d'« adapter » la législation urbanistique (y compris le Plan directeur) afin d'y permettre la réalisation d'une opération urbaine concertée. Ignorant la réalité du manque de logements dans l'aire métropolitaine de Belo Horizonte, ce projet prévoyait la construction d'un grand lotissement notamment destiné aux classes moyennes : seuls 10% des logements seraient à caractère social. La Coupe du monde a été un prétexte pour renforcer le soutien public : ce projet a prévu qu'un certain nombre de logements ferai office d'hôtel trois étoiles pour les touristes pendant l'évènement¹⁰⁷⁹.

Ce projet a toutefois été remis en cause par de nombreux acteurs – Ministère public, communautés, mouvements sociaux, université – notamment après l'occupation, en 2013, d'une partie du terrain par 8 000 familles dotées de bas revenus. Une modification du projet fut alors proposée, afin de répondre – ne serait que partiellement – aux besoins des occupants. Il a donc été question de financer non un lotissement destiné à la classe moyenne, mais la construction de grands ensembles populaires dans le cadre du programme *Ma maison, ma vie*. Mais avant même

¹⁰⁷⁶ CAFRUNE, Marcelo Eibs. *Op. cit.*, p. 199.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p. 201.

¹⁰⁷⁸ FRANZONI, Julia Avila. *O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018, p. 137.

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*, p. 141.

le commencement des travaux, la crise économique et politique, qui s'est aggravée à partir de 2016 au Brésil, a empêché ce projet de voir le jour¹⁰⁸⁰. Plus récemment, la solution proposée par les pouvoirs publics était la cession au propriétaire de l'aire occupée d'un terrain, appartenant à la COHAB de l'État de Minas Gerais, afin qu'elle puisse promouvoir la régularisation foncière de la situation des 8 000 familles habitant dans cette zone¹⁰⁸¹.

Le cas des occupations d'Isidoro est symbolique car il révèle bien de quelle façon la planification urbaine est soumise aux intérêts privés, au nom du développement. En outre, il montre l'importance de l'organisation populaire pour faire face aux projets urbains qui ne prennent pas en compte les besoins sociaux qui caractérisent les métropoles brésiliennes. Enfin, il démontre la puissance des programmes nationaux, tels que le programme *Ma maison, ma vie* et le PAC (Programme d'accélération de la croissance) et leurs effets sur la politique urbaine.

Les programmes nationaux

Entre 2007 et 2016, le programme *Ma maison, ma vie* et le PAC ont apporté de nombreuses ressources aux communes, notamment pour le développement urbain, en finançant des travaux d'infrastructure, des projets de régularisation foncière, ainsi que la construction de logements. Mais encore une fois, ces projets n'ont pas pris en compte les directives de la planification communale, ni des politiques locales de logements d'intérêt social, dont l'élaboration était encouragée par la loi de 2005 qui établissait le SNHIS. Par conséquent, ces programmes ont soutenu la réalisation de travaux et l'étalement urbain, au détriment des besoins auparavant identifiés par les documents d'urbanisme. Le cas de l'aire métropolitaine de Curitiba en est un bon exemple : les communes qui ont reçu le plus de ressources pour la construction de logements sociaux ne sont pas celles où se concentrait le manque de logements¹⁰⁸².

En ce sens, B. Schasberg et A. Lopes mettent en relief deux grands projets d'échelle métropolitaine développés récemment dans l'État de Rio de Janeiro : la création de l'Arc métropolitain (une grande route qui passe par plusieurs communes) et l'installation du Comperj

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*, p. 150.

¹⁰⁸¹ ESTADO DE MINAS. *Governo, ocupação e empresa acordam fim de reintegração do Isidoro*. Disponible sur : « https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/11/09/interna_gerais,1004435/governo-ocupacao-e-empresa-acordam-fim-de-reintegracao-do-isidoro.shtml ». Accès le 17 juin 2020.

¹⁰⁸² FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. Curitiba: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2014.

(Complexe pétrochimique de l'État de Rio). En dépit du développement de ces projets de façon concomitante à l'élaboration des plans directeurs des communes concernées, on n'a pas profité de l'occasion pour lancer le débat sur les stratégies métropolitaines intégrées. Il a donc fallu modifier le projet de plan directeur de la commune d'Itaporaí, directement affecté par les travaux du Comperj, après qu'il a été envoyé à la Chambre communale pour approbation. En outre, le zonage de la commune de Duque de Caxias a été modifié seulement un an après l'approbation de son plan directeur, en raison de la construction de l'Arc métropolitain.

Tous ces exemples montrent le retentissement considérable des grands projets urbains, modèle issu de la diffusion de l'urbanisme de projet, qui peut remettre en cause la planification urbaine, en favorisant les actions ponctuelles des pouvoirs publics, souvent associées à l'initiative privée, comme nous le verrons par la suite. Les demandes de logement sont alors mises de côté au nom du « développement urbain », de grands événements et de projets pharaoniques.

B. Les instruments de l'urbanisme de projet

Dans le contexte décrit ci-dessus, la mise en œuvre de grands projets urbains s'effectue avec la participation de nouveaux acteurs et demande des instruments juridiques appropriés. La dérogation à la planification urbaine est encouragée par les investisseurs privés, réputés partenaires nécessaires pour « sauver » les pouvoirs publics, affaiblis depuis les années 1990 par la crise fiscale et économique. Le développement de partenariats public-privé est encore justifié par la possibilité de surmonter les bureaucraties qui entravent l'action publique¹⁰⁸³.

Inspirées par des expériences étrangères, y compris française, les communes brésiliennes commencent à développer des outils juridiques afin de permettre l'établissement des partenariats public-privés, au sens large du terme. La plus grande ville brésilienne, São Paulo, est au premier rang de ces innovations, avec la création des « opérations urbaines » en 1985 et de la « concession onéreuse du droit de construire » en 1995¹⁰⁸⁴. Ces instruments ont été ajoutés à la

¹⁰⁸³ SÁNCHEZ, Fernanda *et al.* *Art. cit.*

¹⁰⁸⁴ GUILHEN, Adriana Jesus. *A parceria público-privada como instrumento urbanístico: O caso do município de São Paulo-SP*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2014.

législation nationale par le Statut de la ville en 2001. Marianah Machuca souligne que les expériences internationales de renouvellement urbain à partir des partenariats public-privé ont exercé une grande influence lors de la création des opérations urbaines (OUC) au Brésil. Les zones d'aménagement concerté (ZAC), créées en France dans les années 1970, sont toujours évoquées¹⁰⁸⁵.

La concession onéreuse du droit de construire (OODC)

La concession onéreuse du droit de construire, connue aussi au Brésil comme « sol créé », permet aux communes d'autoriser la construction au-dessus du coefficient d'occupation de base adopté ou le changement de l'usage du sol, à la condition que le bénéficiaire réalise une compensation. Selon A. Guilhen, le *plafond légal de densité* français et le *development right transfer* de Chicago ont servi d'inspiration pour la création de la concession onéreuse au Brésil¹⁰⁸⁶. Cet outil est réglementé par les articles 28 à 31 du Statut de la ville, qui détermine la prévision préalable de cet instrument par le plan directeur pour qu'il soit utilisé. Rosangela Luft explique les fondements des contreparties exigées du bénéficiaire de la concession :

L'emploi de l'OOUC et de l'OOAU a aussi pour fondement le principe de la **juste distribution des charges et bénéfices du processus d'urbanisation**. Dans le cas de l'OODC, la logique est que celui qui construit plus que le Cab [coefficient d'occupation de base] doit fournir à la collectivité une compensation à cause de son bénéfice privé et de l'impact qu'il a produit sur la ville. Dans les hypothèses de l'OOAU [concession onéreuse du changement de l'usage], le particulier dédommage la ville à cause de l'utilisation la plus « impactante ».¹⁰⁸⁷

Il convient de souligner que ces contreparties ne sont pas forcément financières, les communes étant libres de les définir : « Plusieurs Municipalités attachent les recettes des concessions onéreuses aux fonds locaux de développement urbain et/ou aux fonds de logement social. »¹⁰⁸⁸ Toutefois, cette liberté a favorisé des détournements, les concessions étant souvent utilisées comme « monnaie d'échange pour les gestions municipales »¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁵ GUILHEN, Adriana Jesus. *A parceria público-privada como instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo-SP*. Tese (Doutorado em Ciências Exatas e da Terra) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014, p. 27.

¹⁰⁸⁶ GUILHEN, Adriana Jesus. *Op. cit.*, p. 147.

¹⁰⁸⁷ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 104.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, p. 105.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, p. 98.

Bien que la prévision de l'utilisation de cet outil par le plan directeur soit exigée, il remet en cause la planification urbaine, notamment quand il est associé à d'autres instruments, comme les opérations urbaines concertées (OUC), car il permet la dérogation aux règles au profit des intérêts privés.

Les opérations urbaines concertées (OUC)

Les OUC « sont une espèce de partenariat entre les entrepreneurs privés, les intéressés et l'administration publique, pour des finalités de promotion de transformations urbanistiques sur un espace donné. »¹⁰⁹⁰. L'article 32, §1 du Statut de la ville définit l'opération urbaine concertée comme « l'ensemble d'interventions et de mesures coordonnées par le pouvoir public municipal, avec la participation des propriétaires, habitants, usagers permanents et investisseurs privés, avec l'objectif d'atteindre, dans une région, des transformations urbanistiques structurelles, des améliorations sociales et la valorisation environnementale »¹⁰⁹¹.

Les mesures qui peuvent être adoptées au sein d'une OUC, selon le Statut de la ville, sont les suivantes : la modification des critères et des caractéristiques du morcellement, de l'usage et de l'occupation du sol et du sous-sol et le changement des normes de construction ; la régularisation des constructions, réformes ou amplifications réalisées en dehors des règles de la législation en vigueur, et la concession d'incitations aux opérations urbaines qui utilisent des technologies qui réduisent des impacts environnementaux¹⁰⁹². Il faut remarquer que ce dispositif laisse encore une marge de manœuvre au pouvoir communal, puisqu'il précise que ces mesures peuvent être adoptées, « entre autres ». Autrement dit, ce n'est pas une liste exhaustive.

En somme, cet instrument permet non seulement une large dérogation aux règles d'urbanisme dans le périmètre où l'opération sera développée, mais elle est aussi conçue et exécutée en partenariat avec les investisseurs privés. C'est pourquoi A. Guillhen considère que l'OUC est l'instrument qui correspond le mieux aux partenariats public-privé¹⁰⁹³. Rosangela Luft

¹⁰⁹⁰ *Ibid.*, p. 108.

¹⁰⁹¹ Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

¹⁰⁹² Article 32, §2 de la loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

¹⁰⁹³ GUILHEN, Adriana Jesus. *Op. cit.*, p. 136.

met en relief une particularité des OUC qui, sans doute, est une source de leur succès grandissant :

L'une des principales caractéristiques des opérations urbaines concertées est l'adoption d'une ingénierie financière particulière, dont la monnaie de capitalisation de la Municipalité dérive de l'émission anticipée des **certificats de potentiel additionnel de construction (CEPAC)**. Les CEPAC sont les valeurs mobilières lancées par les Municipalités et qui représentent le potentiel constructif qui sera accordé onéreusement dans le périmètre de l'opération urbaine. Ils peuvent être négociés sur le marché financier.¹⁰⁹⁴

En fait, la possibilité de l'« autofinancement » des travaux par l'OUC est toujours annoncée pour diffuser et justifier l'usage de cet outil, réputé efficace pour la mise en œuvre des grands projets urbains car suppléant au manque de ressources communales. En principe, les CEPAC permettraient aux communes de recevoir tout de suite des ressources qui seront investies dans le périmètre de la propre OUC, afin de valoriser l'aire et continuer à attirer les investisseurs. Néanmoins, ce mécanisme de financement suscite de nombreuses critiques, notamment en raison des conséquences sur le territoire urbain concerné.

J. Whitaker et M. Fix mettent en garde sur le risque de spéculation immobilière financiarisée, puisque n'importe qui peut acheter ce titre, qu'il possède ou non un terrain sur le périmètre de l'OUC¹⁰⁹⁵. Ce faisant, on soumet le succès de la vente des CEPAC aux aires d'intérêt privé, ce qui renforce la ségrégation urbaine, concentrant toujours les ressources et les investissements dans certaines zones, en dépit des nécessités plus urgentes et de la planification. En outre, comme nous en avertit R. Luft : « la concentration de ressources publiques et privées sur une localité spécifique peut engendrer l'expulsion de ses habitants, plus particulièrement les familles à faibles revenus, en fonction de la valorisation immobilière des biens immeubles »¹⁰⁹⁶.

Le cas du *Porto Maravilha*, à Rio, est emblématique des limites du financement de la politique urbaine par les opérations urbaines concertées, comme le révèle les études menées par

¹⁰⁹⁴ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*, p. 109.

¹⁰⁹⁵ FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do Cepac. *Folha de S. Paulo*, 17 de abril de 2001. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz1704200110.htm> ». Accès le 16 août 2019.

¹⁰⁹⁶ LUFT, Rosangela Marina. *Op. cit.*

Mariana Werneck¹⁰⁹⁷. Le renouvellement de la zone portuaire du Rio de Janeiro et sa transformation en espace touristique et culturel ont été l'objet du plus grand partenariat public-privé brésilien, mis en œuvre par une OUC. Comme les gouvernements de l'État et de la commune n'avaient pas de ressources suffisantes pour le faire, le financement de ce grand projet devait être réalisé par la vente des CEPACs aux investisseurs privés. Toutefois, la vente n'a pas eu le résultat prévu, seuls 10% des CEPACs ayant été vendus. Pour assurer la continuité des travaux – et l'intérêt des partenariats privés – le pouvoir public municipal a acheté ces titres, sous couvert d'une entreprise d'économie mixte dont il est le seul associé. C'est-à-dire que la commune a assumé les risques et les coûts de l'opération.

En ce sens, Guilhen soulignait déjà que la principale différence entre le partenariat public-privé au Brésil et en Europe est que dans le vieux continent, les risques transférés aux investisseurs privés sont bien définis, à la différence de ce qui se passe au Brésil, ce qui peut compromettre le succès de ces partenariats. En tout cas, comme l'a bien montré le professeur F. Rolin à partir des premières expériences de partenariats publics-privés en France, « le contrat de partenariat n'est pas un mode d'investissement et de gestion publique moins coûteux que les solutions contractuelles classiques. [...] Il est inutile d'y voir une solution miracle en termes de réduction des charges publiques et des capacités d'investissement des collectivités publiques. ».

Les partenariats public-privé (PPP)

En plus des OUC et de la concession onéreuse du droit de construire, qui favorisent la dérogation de la planification urbaine encourageant la réalisation de projets en partenariat avec le secteur privé, la loi fédérale n° 11.079/2004 a réglementé les contrats établis par les pouvoirs publics dans le cadre des partenariats public-privé (PPP). C'est-à-dire que les PPP sont officiellement reconnus et réglementés par la législation brésilienne. On peut alors parler des partenariats au sens large du terme, englobant les diverses initiatives d'association du pouvoir public avec le secteur privé pour la réalisation d'un projet ou des travaux, mais on peut aussi parler des partenariats au sens strict du terme, qui désigne les contrats conclus selon les règles de la loi n° 11.079. Ceux-ci impliquent un appel d'offre, une mise en concurrence et, à la fin, la

¹⁰⁹⁷ WERNECK, Mariana. *A falácia do Porto Maravilha: PPPs, CEPACs e o ônus para o poder público*. Disponible sur: « <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/> ». Accès le 16 août 2019.

signature d'un contrat de prestation de services ou de travaux, où une partie des risques du contrat est assumée par le pouvoir public.

La loi prévoit deux modalités de PPP : la concession sponsorisée et la concession administrative. La première correspond à la concession de services publics ou de travaux publics où le contractant assume le risque d'exploitation pour se rémunérer, mais une contrepartie lui est assurée par le pouvoir public. La seconde modalité implique un contrat de prestation de services dans lequel l'administration publique est l'utilisateur direct ou indirect. Dans ce dernier cas, la rémunération ne peut pas être fixe : elle varie selon la quantité et la qualité des services fournis.

D'après les données saisies par le « Radar PPP », la plupart des contrats de PPP sont signés par les communes, et concernent notamment les services d'éclairage public, d'assainissement et de transport. Selon Húngaro, l'un des principaux attraits des PPP est qu'ils offrent aux pouvoirs publics la possibilité de financer l'infrastructure urbaine sans compromettre la capacité d'endettement public, fort limitée depuis la loi de responsabilité fiscale (loi complémentaire n° 101/2000)¹⁰⁹⁸.

Le premier cas de PPP dont l'objet était le logement social a été développé dans le District fédéral, où se situe la capitale nationale, Brasília. Il s'agit du projet « Jardins Mangueiral »¹⁰⁹⁹. Ce PPP vise à la construction d'un lotissement de 14 mille unités résidentielles, d'habitation d'intérêt social, ainsi qu'à l'exécution de l'infrastructure urbaine et à la prestation de services d'opération et de maintenance du projet. Le partenaire public a donné un terrain de 200 hectares pour la mise en œuvre du projet et a fourni la liste des bénéficiaires (enregistrés par la Compagnie d'habitation du District fédéral). En outre, une rémunération était prévue pendant l'exécution du contrat, en plus des recettes obtenues par le partenaire privé avec la vente des unités construites¹¹⁰⁰.

En analysant ce partenariat dans la perspective de la fonction sociale de la ville, Húngaro conclut qu'il a présenté divers avantages, comme la réduction du coût financier pour le partenaire public et la fourniture d'une bonne solution de logement pour les familles, étant donné

¹⁰⁹⁸ HÚNGARO, Luís Alberto. *Parceria público-privada municipal e a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

¹⁰⁹⁹ RADAR PPP. *Casos práticos formação em parcerias público-privadas (PPPs)*. 2014. Disponible sur : « <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201411-casos-praticos-formacao-em-ppps-conjunto-habitacional-jardins-mangueiral-distrito-federal.pdf> ». Accès le 14 août 2019.

¹¹⁰⁰ HÚNGARO, Luís Alberto. *Op. cit.*, p. 98.

que le projet urbanistique a été élaboré en privilégiant la distance entre les bâtiments et en prévoyant de grands espaces verts. Toutefois, il a relevé que ce type de projet ne peut pas assurer la mise en œuvre d'une politique publique de logement universel, une fois qu'il traite le logement de façon mercantile et socialement stratifiée¹¹⁰¹.

Les OUC et les PPP interfédératifs

En tout état de cause, l'importance de ces instruments de financement de l'action publique est à la une, étant donné les innovations apportées par le Statut de la métropole. L'article 9, IV et X de ce Statut prévoit comme instruments du développement urbain intégré les « opérations urbaines concertées interfédératives » et les « partenariats public-privé interfédératifs ». Pour préciser le régime applicable aux OUC interfédératives, cette loi a ajouté un nouvel article au Statut de la ville :

Article 34-A. Dans les aires métropolitaines ou les agglomérations urbaines instituées par loi complémentaire de l'État-membre, pourront être réalisées des opérations urbaines concertées interfédératives, approuvées par lois spécifiques de l'État.
Paragraphe unique. Les dispositions des articles 32 à 34 de cette loi sont appliquées aux opérations urbaines concertées interfédératives prévues dans le premier alinéa de cet article, où il y a raison d'être.

Cet article est important parce qu'il éclaire la manière dont une OUC interfédérative doit être approuvée : par loi de l'État où se situe l'aire métropolitaine concernée. Néanmoins, il n'offre plus de détails sur la mise en œuvre de ces opérations, ce qui peut résulter dans nombreux débats entre les entités affectées. Par exemple, l'émission des CEPAC dans les aires métropolitaines semble une démarche assez complexe à mettre en œuvre, notamment en raison du rôle des communes sur le contrôle de l'usage du sol.

En ce qui concerne les partenariats public-privé interfédératifs (PPPI), le Statut de la métropole est encore plus imprécis, ne prévoyant que la possibilité de leur création. C. Coelho et J. Masseran ont donné une contribution à l'analyse de ce sujet. Selon eux, le régime juridique des PPPI est similaire à celui établi par la loi fédérale n° 11.079/2004, la principale différence étant

¹¹⁰¹ *Ibid.*

le responsable pour la célébration du contrat et pour la définition de son objet¹¹⁰². En fait, considérant la finalité des unités territoriales, l'objet des PPPI doit être associé à la satisfaction d'un intérêt commun, qui transcende les limites d'une commune. Alors, c'est au sein de la structure de gouvernance interfédérative que l'établissement et l'étendue d'un PPPI sera défini. En outre, ils concluent que la seule modalité de PPP applicable aux partenariats interfédératifs est la concession administrative, la passation des concessions sponsorisées n'étant pas possible car la titularité des services concédés par la gouvernance interfédérative relèverait des entités fédérées¹¹⁰³. Néanmoins, cela semble une conclusion hâtive, étant donné que les aires métropolitaines sont à la charge des politiques d'intérêt commun, lequel doit prévaloir sur l'intérêt local. Donc, si un service public est réputé d'intérêt commun, rien en principe n'empêche que sa prestation soit faite parmi d'un PPPI, si les organes qui composent la gouvernance interfédérative choisissent cette modalité de contrat pour l'assurer.

En tout cas, la réflexion présentée par C. Coelho et J. Masseran sur l'efficacité de cette innovation semble bien pertinente. Ils posent la question suivante : comment assurer la prise de décision au nom de l'intérêt commun si la plupart des grands projets nationaux concentrés dans les métropoles brésiliennes reçoivent des ressources de l'Union ?¹¹⁰⁴ En effet, le problème du financement et du rapport entre les entités est toujours présent, notamment quand il s'agit de grands investissements, nécessaires pour la réalisation des travaux ou la construction des infrastructures urbaines. En ce sens, il faut reprendre les critiques faites par Klink et Stroher sur la perpétuation du décalage entre les investissements nationaux promus par le PAC et le programme *Ma maison, ma vie* et le processus de planification urbaine-métropolitaine¹¹⁰⁵.

En somme, l'adaptation de ces instruments à l'échelle métropolitaine semble encourager le développement de l'urbanisme de projet et peut remettre en cause la planification métropolitaine, encore à un stade initial, sans que soit offerte une solution stable et à long terme de la question du logement, aggravée par la métropolisation. La logique de prévalence du projet sur les règles d'urbanisme peut ainsi avoir des implications sérieuses sur les aires métropolitaines

¹¹⁰² COELHO, Carolina; MASSERAN, Jorge. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no estatuto da metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de competências. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1997-2019, ago. 2018.

¹¹⁰³ *Ibid.*, p. 2014.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 2018.

¹¹⁰⁵ KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. *Op. cit.*, p. 245.

brésiliennes, déjà marquées par la fragmentation territoriale, la ségrégation sociale et les disparités en termes d'infrastructure urbaine.

Conclusion du Chapitre 3

La métropolisation impose de nouveaux enjeux aux pouvoirs locaux. La coordination de leurs actions est de plus en plus nécessaire pour résoudre les problèmes issus de l'étalement urbain, de l'urbanisation accélérée, de la mise en concurrence des territoires et des inégalités socio-spatiales. Néanmoins, les acteurs politiques ne sont pas forcément disposés à partager leurs « pouvoirs », par crainte de perdre leur autonomie. Les non-dits du Statut de la métropole renforcent les réticences communales en laissant aux États une large marge de réglementations. Ces obstacles affectent la planification métropolitaine, mais aussi la propre mise en œuvre des politiques d'intérêt commun.

Dans ce scénario de sujétion des métropoles aux enjeux politiques, aggravé par la limitation des moyens dont elles disposent, la réussite d'un projet métropolitain n'est pas du tout évidente. Au contraire, cette fragilité des aires métropolitaines brésiliennes les rend plus dépendantes des intérêts politiques et économiques du moment, renforcées par le développement des outils inspirés par l'urbanisme du projet. L'effectivité de la gouvernance interfédérative est ainsi mise en péril. Etant donné que la planification métropolitaine et le déploiement de cette gouvernance sont essentiels pour le développement d'une politique métropolitaine du logement, nous pouvons nous inquiéter de son avenir. Au fond, il s'avère que les défis sont si nombreux et importants qu'il est urgent et essentiel d'affronter la question du logement au niveau territorial métropolitain.

Conclusion de la deuxième partie

La politique du logement ne peut plus être conçue ni exécutée en ignorant la réalité métropolitaine. La destination prioritaire des ressources publiques aux communes métropolitaines n'assure pas le développement d'une politique métropolitaine. Pour ce faire, il est indispensable qu'il existe des structures chargées de la gestion partagée de ce domaine sur tout le territoire métropolitain, assurant un espace de rencontre et de prise de décisions visant à assurer l'intérêt commun et garantir la cohésion territoriale. D'ailleurs, un modèle de financement stable et proportionnel aux enjeux de la grave crise urbaine métropolitaine est essentiel pour le fonctionnement indépendant et continu de cette politique. La mise en place d'une telle gouvernance serait alors capable de surmonter les défis de l'articulation des acteurs locaux vers l'intérêt commun. Malheureusement, l'ordre juridique brésilien n'est pas encore parvenu à ce stade, la mise en œuvre d'une politique métropolitaine du logement devant ainsi faire face à nombreux obstacles, qui sont même susceptibles de compromettre son développement.

CONCLUSION

En 2015, après une élection présidentielle fort disputée, la Présidente Dilma Rousseff fut réélue pour son second mandat, le quatrième du Parti des travailleurs. L'une des premières lois sanctionnées par la Présidente, le 12 janvier 2015, a été la loi fédérale n° 13.089 : le Statut de la métropole. La deuxième étape du programme *Ma maison, ma vie* était en voie d'aboutir et les critiques envers ce modèle de politique du logement étaient très répandues dans la doctrine et les mouvements sociaux pour le logement et la réforme urbaine. Les externalités négatives de la construction de « logements sans ville » étaient recensées, ainsi que l'étalement urbain qu'elle avait encouragé. En outre, l'endettement des ménages ayant bénéficié de ce programme était mis en relief. Les grands travaux urbains financés par le PAC pour faire face à la crise économique de 2008 étaient alors limités et l'héritage de la Coupe du monde remis en cause. Cependant, le Brésil devait encore se préparer à recevoir les Jeux Olympiques de 2016.

Les circonstances étaient donc fort complexes, mais il semblait que la démocratie et l'importance des politiques publiques étaient acquies. La réalisation de nombreuses conférences nationales ces dernières années, pour débattre des thématiques les plus diverses – de la politique urbaine à l'économie solidaire, en passant par la santé mentale et par la culture – renforçait l'importance de la participation des citoyens et du contrôle social, ainsi que de la planification à long terme des politiques publiques. Néanmoins, il n'aura pas fallu longtemps pour que tout soit remis en cause : du gouvernement fédéral aux politiques développées. La crise économique s'est aggravée et la crise politique est devenue incontrôlable, le pays étant sous la menace imminente d'un coup d'état.

Ce revirement du contexte politique et social brésilien a considérablement affecté le développement de cette thèse. Initialement, le Statut de la métropole semblait offrir une bonne occasion – longtemps attendue – pour permettre de traiter la question du logement comme une « politique publique d'intérêt commun », surmontant les enjeux posés par sa mise en œuvre de façon fragmentaire et non coordonnée dans les espaces métropolitains. Il aurait pu alors freiner le processus de « décentralisation perverse »¹¹⁰⁶ de cette politique sociale. Or, le rôle déterminant joué par la politique du logement dans l'aménagement du territoire urbain s'avère indéniable,

¹¹⁰⁶ CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, p. 105-122, 2001.

même si, comme nous l'avons analysé, son rapport avec la politique urbaine n'était pas toujours bien mis en pratique.

Les conséquences de l'instabilité politique ne peuvent toutefois pas être ignorées. L'arrêt des politiques urbaines et du logement¹¹⁰⁷, financées par l'Union depuis 2016, fut aggravé par la disparition du Ministère des villes en 2019¹¹⁰⁸ et le débat métropolitain fut repoussé par la réforme du Statut de la métropole en 2018. En somme, la crise brésilienne a renforcé les réticences des pouvoirs locaux, qui ont empêché que la promesse d'une politique métropolitaine forte soit tenue. Comme si ce n'était pas suffisant, la mise en œuvre de la politique du logement à l'échelle métropolitaine doit surmonter de nombreux défis juridiques, qui découlent aussi bien de la complexe répartition des compétences entre les entités fédérées que de l'absence de précision de la nature juridique des aires métropolitaines. Il convient de mentionner également la faiblesse de leur gouvernance, due notamment à l'importance accordée depuis 1988 aux gouvernements communaux, obstacle majeur aux politiques métropolitaines.

Bien cerner les questions juridiques qui ressortent de ce cadre de tentative de construction d'une nouvelle échelle de la politique du logement, tel a été l'objectif de cette étude, justifié par les évolutions alors récentes du droit positif, comme la jurisprudence du TFS et le Statut de la métropole. Il s'agissait d'apporter une contribution juridique à la quête de la mise en œuvre du droit au logement dans les territoires marqués par la métropolisation.

¹¹⁰⁷ Les diverses organisations qui composent le « *Fórum Nacional de Reforma Urbana* » ont publié un important dossier sur le démantèlement de la politique urbaine fédérale depuis les gouvernements qui ont succédé à celui de Dilma après le coup d'État de 2016. Ce dossier met en relief l'abandon des politiques redistributives et des dépenses sociales, qui affectent considérablement les villes, étant donné la considérable diminution des ressources destinées à la promotion de politiques du logement, d'assainissement, de mobilité et de lutte contre la pauvreté. En outre, il met en évidence la clôture des espaces de participation et de contrôle social, comme la disparition du Conseil des villes. Enfin, il révèle diverses violations des droits de l'homme et sociaux, y compris le droit au logement. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson (org). *Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injusta e antidemocráticas*. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

¹¹⁰⁸ Le 26 août 2020, la Mesure provisoire n° 996 a été publiée. Elle institue le programme « *Casa Verde e Amarela* » (*Maison vert et jaune*), la nouvelle politique du logement du gouvernement fédéral, lancée par le Président Jair Bolsonaro. Le programme a déjà été l'objet de critiques. Sur ce sujet, voir notamment : OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal*. Disponible sur : « https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=649&utm_content=Casa+Verde+e+Amarela%3A+pontos+cr%C3%ADticos+do+novo+programa+habitacional+do+Governo+Federal ». Accès le 8 sep. 2020.

Nous avons ainsi mis en relief les possibles conséquences de la création des aires métropolitaines pour le développement de la politique du logement à un niveau territorial pertinent, notamment à partir du régime métropolitain établi par la Constitution de 1988 et précisé par le Statut de la métropole. Ce régime, fondé sur la coopération intercommunale et sur le déploiement d'une gouvernance interfédérative, s'avère fondamental pour assurer un traitement adéquat de la question du logement, étant donné qu'elle affecte l'ensemble du territoire métropolitain. Cependant, cette question ne peut pas être correctement maîtrisée s'il n'existe pas une coordination des actions locales et une articulation entre les politiques du logement et les politiques urbaines. La planification des actions et projets à l'échelle métropolitaine assume donc un rôle stratégique pour la mise en œuvre des politiques métropolitaines du logement.

Cette analyse nous avait permis de constater combien il est important d'aborder la question du logement au niveau métropolitain, sous peine de continuer à reproduire un espace urbain fragmenté et inégal. Le nouveau régime juridique, favorisant la gestion partagée de la politique urbaine et de la politique du logement, ouvre un potentiel de territorialisation de ces politiques publiques à l'échelle métropolitaine qui s'avère indispensable pour remettre en cause les effets négatifs du municipalisme et de la décentralisation perverse qu'il a engendré. Pourtant, le développement d'une politique métropolitaine du logement ne peut pas servir de prétexte pour favoriser l'expulsion des classes populaires des aires les plus centrales et les mieux desservies par les infrastructures. Au contraire, elle doit être conçue et mise en œuvre de façon à encourager une distribution plus juste des bénéfices de l'urbanisation, en assurant dans l'ensemble du territoire métropolitain les fonctions sociales de la ville, comme l'avaient préconisé la Constitution fédérale et le Statut de la ville, sous peine d'engendrer un processus encore plus fort de gentrification des métropoles.

Malgré l'évidente importance du développement de la politique du logement à ce niveau territorial pertinent dans les agglomérations soumises à la métropolisation, ainsi que la contribution de ce nouveau régime métropolitain à la création d'un niveau territorial pertinent pour la politique du logement dans les métropoles, la mise en œuvre de cette politique doit encore affronter de nombreux obstacles. Tout d'abord, la création d'une structure de gestion renforcée et dotée de capacités et de moyens pour planifier et exécuter cette politique s'est avérée fondamentale, la personnalité morale étant un élément essentiel de cette structure pour lui

permettre d'accomplir convenablement toutes ces missions. La prévision d'un « funding » stable et à long terme pour faire face aux considérables investissements requis par la politique du logement à une telle échelle représente un autre défi à surmonter, auquel s'ajoutent les nombreuses lacunes du Statut de la métropole, les réticences locales et les dangers issus de l'urbanisme de projet.

En somme, la réglementation des aires métropolitaines par le Statut de la métropole a constitué une avancée décisive pour relancer l'agenda métropolitain et permettre de repenser toutes les politiques d'intérêt commun à un niveau territorial plus pertinent, y compris la politique du logement. Évidemment, au fur et à mesure que les dispositions de ce Statut seront mises en pratique, un approfondissement de l'analyse des enjeux qui nous avons recensés doit avoir lieu, ce qui met en évidence l'importance d'un accompagnement de la mise en œuvre de la politique métropolitaine du logement, qui pourra mettre à jour l'étude développée ici.

En 2020, alors que le monde entier doit faire face à une grave crise sanitaire, que le seul remède possible consiste à encourager les gens à « rester chez eux », l'importance d'assurer à tous l'accès à un logement décent, approprié et abordable est exposée et réaffirmée, pour assurer non seulement les fonctions sociales de la ville, mais aussi le bien-être des citoyens, la santé et l'accès aux services et aux équipements publics. Au Brésil, cette crise, qui s'ajoute à la crise politique et économique, renforce le besoin de repenser la politique du logement. Il faut que l'on profite de cette occasion pour essayer de développer une politique du logement plus appropriée et au niveau territorial pertinent pour assurer le droit au logement dans les métropoles. Cela passe par la nécessité de repenser l'échelle à laquelle elle est conçue, de renforcer l'importance du contrôle social et de la participation des citoyens lors de son élaboration, ainsi que par la prise en compte de la planification urbaine intégrée et du rapport étroit qui doit exister entre la politique du logement et la politique urbaine. Le cadre juridique doit alors accompagner ces évolutions, afin de permettre l'effective mise en œuvre du droit au logement dans ces vastes territoires brésiliens soumis à la métropolisation. Il est à présent non seulement urgent de revendiquer un toit ou l'accès à la ville, mais également de lutter pour un « droit à la métropole ».

ANNEXE

Loi n° 13.089 du 12 janvier 2015, mise à jour par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018

*Institue le Statut de la métropole, modifie la Loi n°
10.257, du 10 juillet 2001, entre autres mesures*

CHAPITRE I - DISPOSITIONS PRÉALABLES

Article 1. Cette loi, nommée Statut de la métropole, établit les directives générales pour la planification, la gestion et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun dans les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines instituées par les États, les règles générales sur le plan de développement urbain intégré et les autres instruments de la gouvernance interfédérative, ainsi que les critères pour le soutien de l'Union aux actions qui comprennent la gouvernance interfédérative dans le champ du développement urbain, sur la base des *incisos* XX de l'article 21, IX de l'article 23 et I de l'article 24, ainsi que du §3 de l'article 25 et de l'article 182 de la Constitution fédérale.

§1. Outre les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines, les dispositions de cette loi sont applicables, où il y a raison d'être :

I – aux microrégions instituées par les États en raison des politiques publiques d'intérêt commun ayant de caractéristiques notamment urbaines ;

II – VETO.

§2. Dans l'application des dispositions de cette loi, doivent être respectées les règles générales de droit de l'urbanisme établies par le Statut de la ville.

(Rédaction originale : Dans l'application des dispositions de cette loi, doivent être respectées les règles générales de droit de l'urbanisme établies par le Statut de la ville, qui réglemente les articles 182 et 183 de la Constitution fédérale et qui établit les directives générales de la politique urbaine, ainsi que les règles qui réglementent la politique nationale du développement urbain, la politique nationale du développement

régional et les politiques sectorielles du logement, de l'assainissement, de la mobilité urbaine et de l'environnement.)

Article 2. Aux fins de cette loi, sont considérés comme :

I – agglomération urbaine : unité territoriale urbaine constituée par le regroupement de 2 (deux) ou plus communes limitrophes, caractérisée par la complémentarité fonctionnelle et l'intégration des dynamiques géographiques, environnementales, politiques et socio-économiques ;

II – politique publique d'intérêt commun : politiques publiques ou actions qui y sont insérées dont la réalisation par une commune, de façon isolée, est impraticable ou cause un impact dans les communes limitrophes ;

III – gestion pleine : condition de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine qui présente :

- a) formalisation et délimitation par une loi complémentaire de l'État ;
- b) structure de gouvernance interfédérative propre, selon l'article 8 de la loi ;
- c) plan de développement urbain intégré approuvé par la loi de l'État.

IV – gouvernance interfédérative : partage des responsabilités et des actions entre les entités de la fédération en termes d'organisation, de planification et d'exécution des politiques publiques d'intérêt commun ;

V – métropole : l'espace urbain avec continuité territoriale qui, en raison de sa population et de son importance politique et socioéconomique, a une influence nationale ou sur une région qui configure, au moins, l'aire d'influence d'une capitale régionale, selon les critères adoptés par l'Institut brésilien de géographie et de statistique – IBGE ;

VI – plan de développement urbain intégré : l'instrument qui établit, à partir d'un processus permanent de planification, de viabilité économique-financière et de gestion, les directives pour le développement territorial stratégique et les projets structurants de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine ;

(Rédaction originale : l'instrument qui établit, à partir d'un processus permanent de planification, les directives pour le développement urbain de l'aire métropolitaine ou d'une agglomération urbaine)

VII – aire métropolitaine : unité régionale instituée par les États, par la loi complémentaire, constituée par le regroupement de communes limitrophes pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun ;

(Rédaction originale : l'agglomération urbaine qui configure une métropole)

VIII – « área metropolitana » : représentation de l'expansion continue du tissu urbain de la métropole, intégrée par les systèmes routiers, comprenant notamment les aires résidentielles, de services et industrielles de déplacement pendulaire dans le territoire ; *(Inciso inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

IX – gouvernance interfédérative des politiques publiques d'intérêt commun : partage de responsabilités et d'actions entre les entités de la fédération en termes d'organisation, de planification et d'exécution des politiques publiques d'intérêt commun, par l'exécution d'un système intégré et articulé de planification, de projets, de structuration financière, d'implantation, d'opération et de gestion. *(Inciso inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

Paragraphe unique : Il relève de la compétence de l'organe collégiale de la microrégion de décider l'adoption du plan de développement urbain ou d'autres sujets d'impact.

(Rédaction originale : Les critères pour la délimitation de l'aire d'influence d'une capitale régionale, prévus dans l'incise V de cet article, prendront en considération les biens et les services fournis par la ville à l'aire, considérant produits industriels, éducation, santé, services bancaires, commerce, emplois et d'autres questions pertinentes, et ils seront mise à disposition par l'IBGE)

CHAPITRE II - DE L'INSTITUTION DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

Article 3. Les États, par la loi complémentaire, peuvent instituer des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines, constituées par le regroupement de communes limitrophes, pour intégrer l'organisation, la planification et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun.

§ 1. L'État et les communes inclus dans l'aire métropolitaine ou dans l'agglomération urbaine formalisée et délimitée sous la forme du premier alinéa de cet article doivent promouvoir la gouvernance interfédérative, sans préjudice des autres déterminations de cette loi.

§ 2. La création d'aire métropolitaine, d'agglomération urbaine ou de microrégion doit être précédé d'études techniques et de réunions publiques qui impliquent toutes les communes qui appartiennent à l'unité territoriale. *(Paragraphe inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

Article 4. L'institution d'aire métropolitaine ou d'agglomération urbaine comprenant des communes qui appartiennent à plus d'un État sera formalisée par l'approbation des lois complémentaires pour les assemblées législatives de chacun des États concernés.

Paragraphe unique : Jusqu'à l'approbation des lois complémentaires prévues dans le premier alinéa de cet article par tous les États concernés, l'aire métropolitaine ou l'agglomération urbaine ne sera valable que pour les communes des États qui ont déjà approuvé ladite loi.

Article 5. Les lois complémentaires mentionnées aux articles 3 et 4 de cette loi définiront, au minimum :

I - les communes qui intègrent l'unité territoriale urbaine ;

II – les champs fonctionnels ou les politiques publiques d'intérêt commun qui justifient leur institution ;

III - la conformation de la structure de gouvernance interfédérative, y compris l'organisation administrative et le système intégré d'allocation de ressources et de reddition de comptes ;

IV - les moyens de contrôle social de l'organisation, de la planification et de l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun

§1. Dans le processus d'élaboration de la loi complémentaire, seront explicités les critères techniques adoptés par la définition du contenu prévu dans les incises I et II de cet article.

§2. Respectées les unités territoriales urbaines créées par la loi complémentaire de l'État jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, l'institution d'aire métropolitaine impose le respect du concept établi dans l'incise VII du premier alinéa de l'article 2.

CHAPITRE III - DE LA GOUVERNANCE INTERFÉDÉRATIVE DES AIRES MÉTROPOLITAINES ET DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

Article 6. La gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines respecteront les principes suivants :

I – prévalence de l'intérêt commun sur l'intérêt local ;

II – partage des responsabilités et de gestion pour la promotion du développement urbain intégré ;

(Rédaction originale : partage des responsabilités pour la promotion du développement urbain intégré)

III – autonomie des entités de la fédération ;

IV – respect des particularités régionales et locales ;

V – gestion démocratique de la ville, selon les articles 43 à 45 du Statut de la ville ;

VI – efficacité dans l'usage des ressources publiques ;

VII – recherche du développement durable.

Article 7. Outre les directives générales établies par l'article 2 du Statut de la ville, la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines doit respecter les directives spécifiques suivantes :

I – mise en œuvre de processus permanent et partagé de planification et de prise de décision en ce qui concerne le développement urbain et les politiques sectorielles relatives aux politiques publiques d'intérêt commun ;

II – établissement de moyens partagés d'organisation administrative des politiques publiques d'intérêt commun ;

III – établissement d'un système intégré d'allocation de ressources et de reddition de comptes ;

IV – exécution partagé des politiques publiques d'intérêt commun, par la répartition des coûts préalablement accordée au sein de la structure de gouvernance interfédérative ;

V – participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision ;

(Rédaction originale : participation des représentants de la société civile dans les processus de planification et de prise de décision, dans l'accompagnement de la prestation des services et des travaux concernant les politiques publiques d'intérêt commun).

VI – mise en compatibilité des plans pluriannuels, des lois des directives budgétaires et des budgets annuels des entités impliquées en la gouvernance interfédérative ;

VII – compensation par services environnementaux ou autres services offerts par une commune à l'unité territoriale urbaine, sous la forme de la loi et des accords signés au sein de la structure de gouvernance interfédérative.

Paragraphe unique : Dans l'application des directives établies dans cette article, doivent être prise en compte les spécificités des communes intégrantes de l'unité territoriale urbaine en ce qui concerne la population, le revenu, le territoire et les caractéristiques environnementales.

Article 7-A. Dans l'exercice de la gouvernance des politiques publiques d'intérêt commun, l'État et les communes de l'unité territoriale urbaine doivent respecter les directives générales suivantes :

I – partage de la prise de décision concernant à la mise en œuvre de processus relatif à la planification, à l'élaboration de projets, à la structuration économique-financière, à l'opération et à la gestion du service ou de l'activité ; et

II – partage de responsabilités dans la gestion de actions et projets relatifs aux politiques publiques d'intérêt commun, qui doivent être exécutés par l'articulation des organes et institutions des entités fédérées.

(Article inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)

Article 8. La gouvernance interfédérative des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines comprendra dans sa structure de base :

I - une instance exécutive composée par les représentants du pouvoir exécutif des entités fédérées qui intègrent l'unité territoriale urbaine ;

- II - une instance collégiale délibérative avec représentation de la société civile ;
- III - un organisme public avec fonctions technico-consultatives ; et
- IV - un système intégré d'allocation de ressources et de reddition des comptes.

CHAPITRE IV - DES INSTRUMENTS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN INTÉGRÉ

Article 9. Sans préjudice de la liste présentée par l'article 4 du Statut de la ville, dans le développement urbain intégré des aires métropolitaines et des agglomérations urbaines seront utilisés, entre autres, les instruments suivants :

- I – plan de développement urbain intégré ;
- II – plans sectoriels interfédératifs ;
- III – fonds publics ;
- IV – opérations urbaines interfédératives ;
- V – zones pour l'application partagée des instruments urbanistiques prévus par le Statut de la ville ;
- VI – consortiums publics, respectée la loi n° 11.107/2005 ;
- VII – accords de coopération ;
- VIII – contrats de gestion ;
- IX – compensation par services environnementales ou autres services offerts par la commune à l'unité territoriale urbaine, conforme l'incise VII du premier alinéa de l'article 7 de cette loi ;
- X – partenariats public-privés interfédératifs.

Article 10. Les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines devront être dotées d'un plan de développement urbain intégré, approuvé par la loi de l'État-membre.

§1. Respectées les dispositions du plan prévu au premier alinéa de cet article, des plans sectoriels interfédératifs pourront être élaborés pour les politiques publiques destinées à l'aire métropolitaine ou à l'agglomération urbaine.

§2. L'élaboration du plan prévu au premier alinéa de cet article ne dispense pas la commune intégrante de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine de formuler son plan directeur, selon les termes du §1 de l'article 182 de la Constitution fédérale et de la Loi n° 10 257 de 2001.

§3. Dans les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines instituées par loi complémentaire de l'État, la commune devra mettre en compatibilité son plan directeur avec le plan de développement urbain intégré de l'unité territoriale urbaine.

§4 Le plan prévu au premier alinéa de cet article sera élaboré de façon conjointe et coopérée par les représentants de l'Etat, des communes intégrantes de l'unité régionale et de la société civile organisée et sera approuvé par l'instance collégiale prévu à l'article 8 de cette loi, avant d'être envoyé à l'appréciation de l'Assemblée législative.

(Rédaction originale : Le plan prévu au premier alinéa de cet article sera élaboré au sein de la structure de gouvernance interfédérative et approuvé par l'instance collégiale délibérative prévue par l'article 8, II de cette loi, avant d'être envoyé à l'Assemblée législative correspondante.)

Article 11. La loi de l'Etat qui institue le PDUI de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine devra être révisée, au moins, chaque 10 ans.

Article 12. Le plan de développement urbain intégré de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine devra considérer l'ensemble des communes qui composent l'unité territoriale urbaine et couvrir les zones urbaines et rurales.

§1. Le plan prévu au premier alinéa de cet article devra comprendre, au moins :

I – les directives par les politiques publiques d'intérêt commun, y compris des projets stratégiques et des actions prioritaires pour des investissements ;

II – le macrozonage de l'unité territoriale urbaine ;

III – les directives relatives à l'articulation des communes sur le morcellement, l'usage et l'occupation du sol urbain ;

IV – les directives relatives à l'articulation intersectorielle des politiques publiques liées à l'unité territoriale urbaine ;

V – la délimitation des zones avec restrictions à l’urbanisation en vue de la protection du patrimoine environnemental ou culturel, ainsi que des zones soumis à un contrôle spécial à cause du risque de catastrophes naturelles, le cas échéant ;

VI – le système d’accompagnement et de contrôle de ses dispositions ;

VII – les directives minimales pour la mise en œuvre d’effective politique de régularisation foncière urbaine, aux termes de la loi n° 13.465 de 2017. *(Inciso inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

§2. Dans la procédure d’élaboration du PDUI, ainsi que dans la surveillance de son application, doivent être assurés :

I – la réalisation de réunions publiques et de débats avec représentants de la société civile et de la population dans toutes les communes qui intègrent l’aire métropolitaine concernée ;

II – la publicité des documents et des renseignements produits ; et

III – l’accompagnement par le Ministère public.

§3. Les réunions publiques mentionnées à l’incise I du §2 de cet article seront précédées par vaste diffusion dans toutes les communes intégrantes de l’unité territoriale urbaine. *(Paragraphe inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

§4. La réalisation des réunions publiques aura lieu selon les critères établis par l’instance collégiale délibérative mentionnée par l’article 8 de cette loi, respectées les dispositions de cette loi et celles des lois complémentaires qu’instituent les unités territoriales. *(Paragraphe inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

CHAPITRE V - DE L’ACTION DE L’UNION

Section I. Du soutien de l’Union au développement urbain intégré

Article 13. Dans les actions de la politique nationale de développement urbain, l’Union soutiendra les initiatives des États et des communes orientées vers la gouvernance interfédérative, respectés les directives et les objectifs du plan pluriannuel, les buts et les priorités

fixés par les lois de directives budgétaires et la limite des disponibilités des lois budgétaires annuelles.

Article 14. Par le soutien de l'Union à la gouvernance interfédérative en région métropolitaine ou en agglomération urbaine, sera exigé que l'unité territoriale urbaine possède gestion pleine, selon les termes de l'incise III du premier alinéa de l'article 2 de cette loi.

§1. Outre les dispositions du premier alinéa de cet article, le soutien de l'Union à la gouvernance interfédérative des aires métropolitaines impose le respect de l'incise VII du premier alinéa de l'article 2 de cette loi.

§2. Le soutien de l'Union pour l'élaboration et la révision du PDUI prévues aux articles 10 à 12 de cette loi est admis, sans qu'il soit requis, dans la première hypothèse, l'accomplissement de l'exigence de l'alinéa c de l'incise III de l'article 2 de cette loi.

(Rédaction originale : Le soutien de l'Union pour l'élaboration et la révision du PDUI prévues aux articles 10 à 12 de cette loi est admis.)

§3. Seront établies par réglementation des exigences supplémentaires par le soutien de l'Union à la gouvernance interfédérative, ainsi que par les microrégions et les villes mentionnées au §1 de l'article 1 de cette loi et par les consortiums publics constitués pour l'action liée aux politiques publiques d'intérêt commun dans le champ du développement urbain.

Article 15. L'aire métropolitaine instituée par la loi complémentaire de l'État qui ne respecte pas aux dispositions de l'incise VII du premier alinéa de l'article 2 de cette loi sera considérée comme agglomération urbaine pour les politiques publiques à la charge du gouvernement fédéral, indépendamment des actions impliquent ou non un transfert de ressources financières.

Article 16. L'Union maintiendra des actions visant à l'intégration entre les villes jumelles localisées dans la zone de frontière avec d'autres pays, en ce qui concerne la mobilité urbaine, selon les dispositions de la loi n° 12.587 de 2012, et les autres politiques publiques liées au développement urbain.

Article 16-A. L'Union soutiendra les initiatives des États et des communes visant à la gouvernance interfédérative et promouvra l'institution d'un système national d'informations urbaines et métropolitaines, respectés les directives du plan pluriannuel, les buts et les priorités fixés par les lois budgétaires annuelles. *(Paragraphe inclus par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018)*

Section II. Du Fonds national de développement urbain intégrée

Article 17. VETO

Article 18. VETO

CHAPITRE VI - DISPOSITIONS FINALES

Article 19. VETO

Article 20. *Article abrogé par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018.*

(Rédaction originale : Article 20. L'application des dispositions de cette loi sera coordonnée par les entités publiques qui intègrent le Système national de développement urbain, assurée la participation de la société civile.

§1. Le CNDU inclura un sous-système de planification et d'informations métropolitains, coordonné par l'Union, avec la participation des gouvernements des États et des communes, dans la forme de son règlement.

§2. Le sous-système de planification et d'informations métropolitains, rassemblera de données statistiques, cartographiques, environnementales, géologiques et d'autres pertinents pour la planification, la gestion et l'exécution des politiques publiques d'intérêt commun dans les aires métropolitaines et les agglomérations urbains.

§3. Les informations mentionnées dans le §2 de cet article devront être préférentiellement géoréférencées.)

Article 21. *Article abrogé par la loi n° 13.683 du 19 juin 2018.*

(Rédaction originale : Article 21. Encourt une condamnation pour « improbité administrative », selon les termes de la loi n° 8.429 de 1992 :

I - le gouverneur de l'État et l'agent public qui agit dans la structure de gouvernance interfédérative qui ne prennent pas les mesures nécessaires pour :

a) assurer l'accomplissement du premier alinéa de l'article 10 de cette loi, dans un délai de 3 ans à partir de l'institution de l'aire métropolitaine ou de l'agglomération urbaine ;

b) élaborer et approuver, dans un délai de 3 ans, le PDUI des aires métropolitaines ou des agglomérations urbaines instituées jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi.

II – le maire qui ne prend pas les mesures nécessaires pour assurer l'accomplissement du §3 de l'article 10 de cette loi, dans un délai de 3 ans de l'approbation du PDUI.)

Article 22. Les dispositions de cette loi s'appliquent, où il y a raison d'être, dans les régions intégrées de développement qui ont les caractéristiques d'aire métropolitaine ou d'agglomération urbaine, créées par la loi complémentaire fédérale, sur la base de l'article 43 de la Constitution fédérale, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi.

Paragraphe unique : À partir de l'entrée en vigueur de cette loi, l'institution d'unités territoriales urbaines qui rassemblent des communes appartenant à plus d'un État doit avoir lieu selon la forme prévue dans l'article 4, sans préjudice de la possibilité de constitution de consortiums intercommunales.

Article 23. Indépendamment des dispositions de cette loi, les communes peuvent formaliser des accords de coopération et constituer des consortiums publics pour agir dans politiques publiques d'intérêt commun dans le champ du développement urbain, la loi n° 11.107 du 6 avril 2005 devant être respectée.

Article 24. La loi n° 10.257 du 10 juillet 2002 passe à vigueur ajouté de l'article 34-A suivant :

« Article 34-A. Dans les aires métropolitaines et les agglomérations urbaines instituées par loi complémentaire de l'État, pourront être réalisées d'opérations urbaines concertées interfédératives, approuvées par des lois spécifiques de l'État. Paragraphe unique : Les dispositions des articles 32 à 34 de cette loi s'appliquent aux opérations urbaines concertées interfédératives prévus dans le premier alinéa de cet article, où il y a raison d'être. »

Article 25. Cette loi entre en vigueur à la date de sa publication.

Brasília, le 12 janvier 2015.

DILMA ROUSSEFF

Bibliographie française

1. Ouvrages généraux

- ANDERSSON, Mats. *Unpacking metropolitan governance for sustainable development*. Eschborn : GIZ, 2015.
- ASCHER, François. *Métapolis : ou l'avenir des villes*. Paris : Odile Jacob, 2010.
- AUBY, Jean-Bernard ; PÉRINET-MARQUET, Hugues ; NOGUELLOU, Rozen. *Droit de l'urbanisme et de la construction*. 11e. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise économique et réforme de l'État au Brésil : pour une nouvelle interprétation de l'Amérique latine*. Paris : Éd. de la Maison des sciences de l'homme, 2002.
- BROUANT, Jean-Philippe. *Droit de la cohésion territoriale*. Paris: LGDJ, 2015.
- CASTEIGTS, Michel. *La gouvernance des villes en crise*. Conférence IISA. Yaoundé : 2003.
- CASTRO, José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*. Belo Horizonte : Del Rey, 2005.
- CLERVAL, Anne. *Paris sans le peuple : la gentrification de la capitale*. Paris : La Découverte, 2013.
- DESGREES DU LOÛ, Dominique Maillard. *Institutions administratives*. 2 ed. Paris : Presses universitaires de France, 2011.
- FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*. 5e éd. Paris : Dalloz, 2018.
- FRIER, Pierre-Laurent ; PETIT, Jacques. *Droit administratif*. 11 éd. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2017.
- GOHIN, Olivier *et al.* *Droit des collectivités territoriales*. 2 ed. Paris : Cujas, 2015.
- GOHIN, Olivier ; SORBARA, Jean-Gabriel. *Institutions administratives*. 7 ed. Issy-les-Moulineaux : LGDJ, 2016.
- GRAËFFLY, Romain. *Le logement social*. Paris : LGDJ, 2006.
- HARVEY, David. *Le capitalisme contre le droit à la ville : néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Paris : Éditions Amsterdam, 2011.
- HENNETTE VAUCHEZ, Stéphanie ; ROMAN, Diane. *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. 2 éd. Paris : Dalloz, 2015.
- JACQUOT, Henri ; PRIET, François. *Droit de l'urbanisme*. 7 ed. Paris : Dalloz, 2015.
- LAMARE, Marine. *Le droit à la ville : justifications, apports, manifestations et portées*. Paris : L'Harmattan, 2015.
- LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. 3 éd. Paris : Anthrophos, 2009.
- LEFEVRE, Christian ; ROSEAU, Nathalie ; VITALE, Tommaso. *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*. L'Œil d'Or, 2013.

LEFÈVRE, Christian. *Gouverner les métropoles*. Paris : LGDJ, 2009.

OFFNER, Jean-Marc. Métropole. PASQUIER, Romain ; GUIGNER, Sébastien ; COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2011.

QUILICHINI, Paule. *Logement social et décentralisation*. Paris : LGDJ, 2001.

ZITOUNI, Françoise. *Logement et habitat : état des savoirs*. Paris : La Découverte, 1998.

2. Thèses et mémoires

INOCENTE, Bruno Romeu. *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil-France)*. Thèse en droit public. Université de Bordeaux, 2015.

LUFT, Rosangela Marina. *Régularisation foncière urbaine d'intérêt social : le rapport entre les politiques d'urbanisme et de logement social au Brésil à la lumière du droit français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2014.

LUSTOSA COSTA, Maria Clélia. *Le discours hygiéniste et la mise en ordre de l'espace urbain de Fortaleza, au Brésil*. Thèse de doctorat. Université Sorbonne Nouvelle – Paris III, 2012.

REGOURD, Cécile. *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*. Thèse en droit public. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2018.

ROMDHANE, Hanène. *Droit au logement*. Thèse en droit public. Université Panthéon-Assas – Paris II, 2006.

SILVA, Regina Helena Gomes da. *L'externalisation dans les services publics au sens restreint à destination des personnes privées : étude comparée France-Brésil*. Thèse de doctorat en droit. Université Rennes 1, 2017.

3. Articles

ASCHER, François. Le logement : un enjeu global et d'agglomération. *Pouvoirs locaux*, n° 28, I/1996 (mars), p. 106-107.

AUBY, Jean-Bernard. Droit à la ville et décentralisation. *Droit et ville*, 1992, n° 34, p. 19-31.

_____. La ville, nouvelle frontière du droit administratif ? *AJDA*, 2017, p. 853.

BACHUR, Joao Paulo. Fédéralisme fiscal, attributions fiscales constitutionnelles et péréquation régionale : Etats-Unis, Allemagne et Brésil dans une perspective comparée, *Revue française d'administration publique*, v. 119, n° 3, 2006, p. 439-457.

BARROSO, Luís Roberto. *La protection collective des droits au Brésil et quelques aspects de la class action américaine*. Disponible sur : « <https://www.courdecassation.fr/IMG/File/barroso-actionco-bresil.pdf> ». Accès le 12 février 2018.

BONICHOT, Jean-Claude. Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle. *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*. Presses universitaires d'Orléans, 2006.

BRACONNIER, Stéphane. Urbanisme, construction publique et Jeux olympiques Paris 2024. *RDI*, 2018, p. 312.

- BRISSON, Jean-François. La métropole, une chimère ? *In* : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012.
- BROUANT, Jean-Philippe. Election des représentants des locataires dans les conseils d'administration des organismes d'HLM. *AJDI*, 2001, p. 917.
- BROUANT, Jean-Philippe ; JEGOUZO, Yves. La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social. *Les Cahiers du GRIDAUH*, 1998.
- CELENTANO, Alexandrine Bami ; SIROËN, Jean-Marc. Mondialisation et politique fiscale au Brésil. *Les Études du CERI*, n° 140, décembre 2007.
- CONSEIL D'ÉTAT. *Le droit de préemption* : synthèse de l'étude du Conseil d'État (2008). Disponible sur : « http://www.conseil-etat.fr/content/download/1003/3037/version/1/file/synthese-de-letude_200508.pdf ». Accès le 29 jan. 2016.
- DAVIGNON, Jean François. La loi ALUR et la réforme des droits de préemption. *Droit Administratif* n° 6, Juin 2014, étude 11.
- DELPECH, Claire. *Politiques locales de l'habitat* : communautés et métropoles au centre du jeu. Disponible sur : « <https://politiquedulogement.com/2017/09/politiques-locales-de-lhabitat-communautes-et-metropoles-au-centre-du-jeu/> ». Accès le 07 sep. 2020.
- DI MÉO, Guy. La métropolisation : une clé de lecture de l'organisation contemporaine des espaces géographiques. *L'Information géographique*, 2010/3, v. 74. Disponible sur : « <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-3-page-23.htm> ». Accès le 10 mars 2020.
- DRIANT, Jean-Claude. *Bassin d'habitat*. Disponible sur : « <https://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> ». Accès le 5 juin 2020.
- FAURE, Bertrand. La banalisation du statut de métropole. *RFDA*, 2017, p. 637.
- _____. Les métropoles « et le désert français » ? *AJDA*, 2019, p. 2430.
- FOULQUIER, Norbert ; BROUANT, Jean-Philippe. La mobilisation du foncier public en faveur du logement. *AJDA*, 2013, p. 616.
- FOULQUIER, Norbert. Comment caractériser le droit de l'urbanisme français après la loi SRU : une analyse historique du droit contemporain de l'urbanisme. *NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v.34, n.2, 2014, p. 437-452.
- _____. Les JO et le droit domaniale. *RDI*, 2018, p. 397.
- _____. Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale. *Complément Urbanisme Aménagement*, n° 44, septembre 2020.
- GARRIDO, Ludovic. La métropole : une nouvelle formule d'EPCI ? *In* : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012.
- GHORRA-GOBIN, Cynthia. De la métropolisation : un nouveau paradigme ? *Quaderni*, 73, Automne 2010. Disponible sur : « <http://journals.openedition.org/quaderni/442> ». Accès le 02 mai 2019.

GRAËFFLY, Romain. La mise en œuvre du droit au logement opposable : premier bilan. *RDSS*, 2009. p. 741.

GRAU, Eros Roberto. *L'évolution du contrôle de constitutionnalité au Brésil*. Disponible sur : « <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-26/l-evolution-du-controle-de-constitutionnalite-au-bresil.51498.html> ». Accès le 15 juin 2017.

JACQUOT, Henri. La notion de prise en compte d'un document de planification spatiale : enfin une définition jurisprudentielle. *Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat*, n° 9, Moniteur, 2005.

_____. Loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. *AJDA*, 1991, p. 892.

JEGOUZO, Yves. Droit de la ville et droit dans la ville. *Revue française des affaires sociales*, 2001/3, p. 55-70.

KADA, Nicolas. Métropoles : les modèles étrangers, des exemples à suivre ? In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012.

LE GALES, Patrick ; VITALE, Tommaso. Les défis des métropoles : ce qui est gouverné et ne l'est pas. *Cogito*, n° 3, 2017. Disponible sur : « <http://www.sciencespo.fr/research/cogito/home/les-defis-des-metropoles-ce-qui-est-gouverne-et-ne-lest-pas/> ». Accès le 31 mai 2020.

LE GALES, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, a. 45, n. 1, 1995. p. 57-95.

LEBRETON, Jean-Pierre. La compatibilité en droit de l'urbanisme. *AJDA*, 1991, p. 491.

LERIQUE, Florence. Propos introductif. In : LERIQUE, Florence (org.). *À l'heure de la métropolisation : quels contours juridiques ?* Paris : L'Harmattan, 2012.

LÖWY, Ilana. Les politiques de vaccination au Brésil : entre science, santé publique et contrôle social. *Sciences sociales et santé*. 2009/3, v. 27.

LUSSAULT, Michel. Des métropoles aux mégapoles : l'exemple chinois. *Tous urbains*, 2013, n° 4, p. 52-55.

MALO, Isabelle ; CARVALHO, Nelson ; RIBEIRO, Luiz. Représentation et atrophie politiques des métropoles : le cas du Brésil. *Sociologie et sociétés*. 2013, v. 45, n° 2, p. 293–319.

MANSAT, Pierre ; RONAI, Simon. *La Métropole du Grand Paris, grande oubliée des municipales 2020*. Disponible sur : « <https://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris-grande-oubliee-des-municipales-2020.html> ». Accès le 05 juil. 2020.

MARCOU, Gérard. Politique du logement et planification urbaine. In : BROUANT, Jean-Philippe ; MARCOU, Gérard (org.). *Les collectivités territoriales et la politique du logement*. Paris : L'Harmattan, 2014.

MEDAUAR, Odete. *La nouvelle loi générale de l'urbanisme des villes* (Statut de la Ville). Disponible sur : « http://www.gridauh.fr/fileadmin/gridauh/MEDIA/2010/travaux/urbanisme_sans_frontiere/3f4e358836083.pdf ». Accès le 3 avril 2018.

MODERNE, Franck. Le municipio comme entité politique dans l'organisation territoriale fédérale du Brésil. *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence*, Paris, Dalloz, 2006.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. L'apport de la loi d'orientation pour la ville. *AJDA*, 1992, p. 410.

NOGUELLOU, Rozen. Le droit de l'urbanisme dérogatoire. *RDI*, 2020, p. 15.

RENAUDIE, Olivier. Le Grand Paris. *RFDA*, 2016, p. 490.

ROLIN, Frédéric. *Le Grand Paris : désastre ou expression du génie français ?* Disponible sur : « <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/le-grand-paris-desastre-ou-expression-du-genie-francais/h/a1f542c78dcce9be15a690eeeb9c444a.html> ». Accès le 12 juin 2020.

_____. Les contrats de partenariats sont aussi coûteux que les autres modes d'investissement public. *AJDA*, 2007, p. 1209.

SASSEN, Saskia. Introduire le concept de ville globale. Presses de Sciences Po. *Raisons politiques*, 2004/3, n° 15.

_____. *Mégarégions et villes globales : de nouvelles configurations spatiales pour l'intégration urbaine*. Publié dans lavedesidees.fr, le 2 mai 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. La construction du logement social : une politique publique liée au marché immobilier. *Brésil(s)*, 6/2014.

SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people. *Journal of the American Planning Association*, v. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

THUILLIER, Thomas. La hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme : des clarifications en demi-teinte. *Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme*, EFE, 2019.

TOMÀS, Mariona. Tendances métropolitaines dans le monde. *Observatoire Metropolis*, Issue Paper 1, 2016.

4. Sites et reportages

GÉOCONFLUENCES. *Consensus de Washington*. Disponible sur : « <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/consensus-washington> ». Accès le 15 oct. 2019.

RTL. *Brésil : une tour enflammée de 24 étages s'effondre à Sao Paulo, 49 disparus*. Disponible sur : « <http://www.rtl.fr/actu/international/bresil-une-tour-enflammee-de-24-etages-s-effondre-a-sao-paulo-7793234214> ». Accès le 7 mai 2018.

5. Jurisprudence

Conseil constitutionnel, 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre, décision n° 2015-521/528.

Conseil constitutionnel, 26 janvier 1995, décision n° 94-358.

Conseil constitutionnel, 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, décision n° 2014-405.

Conseil d'Etat, ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris : Rec. CE 2006, p. 272.

Cour de justice des Communautés européennes, affaire C-237/99, Commission contre France, arrêt du 1.2.2001. Disponible sur : « <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=46043&doclang=fr> ». Accès le 23 fév. 2020.

6. Législation française et internationale

ARGENTINE. Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible sur : « <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/area-metropolitana-de-buenos-aires> ». Accès le 30 mai 2020.

COLOMBIE. Ley de áreas metropolitanas. Ley 1625 de 2013, p. 6. Disponible sur : « https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf ». Accès le 30 mai 2020.

FRANCE. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

NATIONS UNIES. Déclaration universelle des droits de l'homme. Disponible sur : « <https://www.un.org/fr/universal-declaration-human-rights/> ». Accès le 30 mai 2020.

NATIONS UNIES. Observation générale n° 4 : Le droit à un logement suffisant. Disponible sur : « https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=fr ». Accès le 22 mai 2020.

Bibliographie brésilienne

1. Ouvrages généraux

ARRETCHE, Marta (coord). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard Rodrigues. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/CEM, 2007.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel Thomas. *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

COSTA, Eduardo Bassit Lameiro da. *Financiamentos habitacionais existentes*. Brasília: 2003.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*. Barueri, SP: Manole, 2004.

FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa. *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2014.

FRANZONI, Julia Avila. *Dos arranjos metropolitanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FURTADO, Bernardo Alves. *Alternativas de distribuição fiscal: modelando o caso das regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MEIRELLES, Fernanda (coord.). *Instâncias metropolitanas: um imperativo jurídico e seus desafios*. São Paulo, FGV, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Lúcia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO NETO, Paulo. *Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas*. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Dennison de. *Curitiba e o mito da cidade modelo*. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz et al. *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (org.). *Comentários ao Estatuto da Metrópole*. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

SANTOS, Cláudio Hamilton. *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. *Direito Urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SERRANO JUNIOR, Odoné. *O direito humano fundamental à moradia digna: exigibilidade, universalização e políticas públicas para o desenvolvimento*. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 2008.

TAVARES, Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*. Brasília/DF, 2009.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. *Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa*. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009.

2. Thèses et mémoires

AZEVEDO, William Geraldo. *Agências reguladoras intermunicipais como instrumentos promotores do desenvolvimento local*. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.

BERTOL, Laura Esmanhoto. *Terra e habitação: o problema e o falso problema*. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRANDENBURG, Elena Justen. *Produção e reprodução do espaço urbano: Curitiba – cidade sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014*. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. *Direito à moradia e a copa do mundo no Brasil: das mudanças legislativas às novas lutas urbanas*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ELOY, Claudia Magalhães. *O papel do Sistema Financeiro da Habitação diante do desafio de universalizar o acesso à moradia digna no Brasil*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. *Habitação de interesse social e governança urbana: desafios, resistências e potencialidades na área metropolitana de Brasília*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANZONI, Julia Avila. *O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

GONÇALVES, Renata da Rocha. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GUILHEN, Adriana Jesus. *A parceria público-privada como instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo-SP*. Tese (Doutorado em Ciências Exatas e da Terra) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HÚNGARO, Luís Alberto. *Parceria público-privada municipal e a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. *A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979*. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

MACHUCA, Marianah Noguchi. *Operações urbanas consorciadas como instrumento de gestão urbana: as experiências de Belo Horizonte, São Paulo e Curitiba*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010.

NASCIMENTO NETO, Paulo. *Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na área metropolitana de Curitiba*. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PAULA, Camila Batista de. *Jurisprudência do STF sobre regiões metropolitanas: delimitação do papel de cada ente federativo*. Monografia - Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2013.

PHILIPPI, Mariana Gmach. *Viabilidade jurídica da captação de recursos financeiros pelos consórcios públicos para a implementação dos planos intermunicipais de resíduos sólidos*. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) – Programa de Pós-Graduação de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2019.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ROSSBACH, Anacláudia Marinheiro Centeno. *Financiamento habitacional no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, Madianita Nunes da. *A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba*. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *As políticas públicas de habitação de interesse social na produção do espaço urbano: o caso da Região Metropolitana de Campinas*. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOUZA, Barbara Cecilia Machado Fontes de. *Desenvolvimento regional e gestão metropolitana: reflexões a partir da política habitacional na região metropolitana de Aracaju*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Gestão de Empreendimentos Locais) – Universidade Federal de Sergipe, 2009.

VACCARI, Lorreine Santos. *Moradia como função pública de interesse comum na metrópole de Curitiba*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

3. Articles

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019.

ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ALMEIDA, Beatriz Lemos de. Ocupação irregular do Guarituba – Piraquara/PR e ações de melhoria urbana por meio da intervenção pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 43, p. 251-271, jul./dez. 2014.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re) pensando um tema relevante. *Interesse Público*, ano 5, n. 24, p. 187-204, mar/abr. 2004.

ALVES, Alaôr Caffé. Questões urbanas regionais: Estado, municípios e regiões metropolitanas no Brasil. Articulações jurídicas e conflitos institucionais. In: MENDES, Gilmar Ferreira;

CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). *Gestão pública e direito municipal*. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro*. Disponível sur : « http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Ala%C3%B4r-Caff%C3%A9-Alves-Regioes-metropolitanas.pdf ». Accès le 25 juin 2017.

AMARAL, Gustavo; MELLO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org). *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 79-99.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. Pioneirismo na gestão compartilhada: considerações sobre a experiência da região metropolitana de Belo Horizonte. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 197-215.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Política habitacional e descentralização no Brasil: a desarticulação de um modelo. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: LINHARES; MENDES; LASSANCE (org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

BENTES SOBRINHA *et al.* Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: inserção urbana, qualidade do projeto e seus efeitos na segregação socioespacial. In: AMORE; SHIMBO; RUFINO (org.). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago. Ilha e a Costeira: a (in)visibilidade dos conflitos fundiários no planejamento territorial da Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga L.; MOURA, Rosa (org.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015.

BONDUKI, Nabil. Planos Locais de Habitação: das origens aos dilemas atuais nas regiões metropolitanas. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

_____. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008.

BONIZZATO, Luigi. O Estatuto da metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planejamento no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, p. 1864-1887, fev. 2016.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (org). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARDOSO, A. L., ARAGÃO, T. A., ARAUJO, F. S. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In *XIV Encontro Nacional da Anpur* (p. 01-20), Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas*. Disponible sur : « observatoriodasmetrolopes.ufrrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf ». Accès le 18 oct. 2019.

_____. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, p. 105-122, 2001.

_____. *Propostas para uma política habitacional democrática e sustentável*. Disponible sur : « <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/propostas-para-uma-politica-habitacional-democratica-e-sustentavel/> ». Accès le 29 fév. 2020.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. Capítulo 3: O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O novo código de processo civil e as ações possessórias – novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1750-1770, fev. 2016.

CASTRO, Kleber Pacheco de. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos. *Geo UERJ*, [S.l.], n. 36, p. e47281, fev. 2020. Disponible sur : « <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/47281> ». Accès le 17 avril 2020.

COÊLHO, Carolina; MASSERAN, Jorge. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no estatuto da metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de competências. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1997-2019, ago. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública*. Brasília: CNM, 2016.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito da regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da medida provisória n. 759/2016 na lei federal n. 13.465/2017 e as titulações da

Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 201. *Geo UERJ*, [S.l.], n. 31, p. 177-218, dez. 2017. Disponível sur : « <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061> ». Accès le 07 fev. 2019.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de direito ambiental*, v. 20, n. 78, p. 447-474, abr./jun. 2015.

COSTA, Esdras da Silva. Processos de metropolização latino americanos: o caso de São Paulo vis a vis o de outras experiências. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 387-403, 08/05/2020.

COSTA, Marco Aurélio *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento Metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

_____. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. IPEA. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 21, jul-dez. 2019.

_____. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: COSTA, Marco Aurélio; MORAIS, Maria da Piedade (org.). *Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010, p. 641-682.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; MARGUTI, Bárbara Oliveira. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos *et al.* *O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

DALLARI, Adilson de Abreu. O uso do solo metropolitano. *Revista de Direito Público*, ano 4, v. 14, p. 285-291, out-dez 1970.

DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei nº 11.107, de 06.04.2005. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, v. 4, n. 46, p. 6143-6151, out. 2005.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DOMINGUES, Eduardo. Delimitação do Perímetro Urbano como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Administração Municipal – RAM*, n. 285, p. 30-38, fev/2016.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 70, p. 237-255, out./dez. 2017.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; WANDERLEY, Nélcio Lacerda. A questão da guerra fiscal: uma breve resenha. *Revista de informação legislativa*, v. 37, n. 148, p. 5-20, out./dez. 2000.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 3, p. 777-800, 2013.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org). *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERREIRA, Geniana Gazotto *et al.* Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 11, 2019.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

FONSECA, Maria de Lourdes P.; TAVARES, Helga Canedo; FERNANDES, Camila Nastari. Terra para habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, Rosana (org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 103-132, jul./dez. 2015.

FROTA, Henrique Botelho. *Estatuto da Metrópole: o gargalo do financiamento*. Disponible sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/> ». Accès le 03 août 19.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. *Revista da Faculdade de Direito*, v. 1, n. 1, p. 91-125, 2004.

GONÇALVES, Eloísa Dias. O Direito de Preempção Urbano como instrumento da política habitacional: estudo a partir da experiência francesa. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 2, p. 163-179, 2016.

GONÇALVES, Eloísa Dias; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente. *Revista Direito e Práxis*, v. 3, p. 96-111, 2012.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HARADA, Kiyoshi. ISS e guerra fiscal. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3521, 20 fev. 2013. Disponível sur : « <https://jus.com.br/artigos/23775> ». Accès le 23 avril 2020.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. Regiões metropolitanas e autonomia dos municípios. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 264, p. 135-159, set/dez. 2013.

HORBACH, Carlos Bastide. Dos instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2 éd. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, 2019.

KLINK, Jeroen; STROHER, Laisa Eleonora Marostica. O Funding do Estatuto da Metrópole: dos Recursos sem Planejamento para Planejamento sem Recursos? In: CARNEIRO, José Mario Brasiense; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

KLINTOWITZ, Danielle. A coordenação de interesses em torno da política habitacional brasileira e sua implicação para o direito à moradia. In: *Anais XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017.

LENCIONI, Sandra. Impasses da gestão metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008, v. XII, n. 270.

_____. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, Sandra et al (org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LIMA NETO, Vicente Correia; GALINDO, Ernesto Pereira. Planos de mobilidade urbana: instrumento efetivo da política pública de mobilidade? *Paranoá*, v. 9, n. 9, 2013.

LIMA, José Júlio et al. Estratégias de produção habitacional de interesse social através do PMCMC na Região Metropolitana de Belém e no sudeste do Pará. In: AMORE; SHIMBO; RUFINO (org.). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

LOSADA, Paula Ravanelli. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, Fernanda (org.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington, D.C: BID, 2010.

MAC DOWELL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. (org).

Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MACHADO, Alberto Vellozo; SERRANO JÚNIOR Odoné; HOSHINO Thiago de Azevedo Pinheiro. A ADI 1.842/RJ e a Lei 13.089/2015: novos paradigmas jurídicos para as Regiões Metropolitanas brasileiras? *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, ano 2, n. 2, p. 408-424, ago. 2015.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARICATO, Ermínia. Contradições e avanços da Habitat II. In: SOUZA, Ângela G. (org.). *Habitar contemporâneo*. Salvador: FAUUFBA, 1997.

_____. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abril 2011.

MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrôpoles brasileiras. In: NOVAIS, Fernando; SEVCENKO, Nicolau. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MEDAUAR, Odete. Diretrizes gerais. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias de Menezes (coord.). *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2e éd. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Fernanda. *Estatuto da metrópole tem texto confuso e pouco preciso*. Disponible sur : « <https://www.conjur.com.br/2015-fev-13/fernanda-meirelles-estatuto-metropole-confuso-preciso> ». Accès le 2 juin 2018.

MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos; NASCIMENTO, Igor Ferreira do. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 19, p. 79-82, jul.-dez. 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria de Assuntos Legislativos. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MOL, Natalia Aguiar; GUARNIERI, Sophia; FRANÇA, Barbara Lucia Pinheiro de Oliveira; FERREIRA, Jordan Oliveira. Políticas urbanas metropolitanas e locais: mundos paralelos ou um diálogo possível? In: *Anais XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR, 2019.

MONTEIRO, Fabiana Alves. Habitação popular em Curitiba/PR: da criação da COHAB a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida. In: *Anais XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015.

MOTTA, Diana Meirelles da *et al.* A governança do uso do solo enquanto função pública de interesse comum na Região Metropolitana de São Paulo. In: COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras*: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Plano metropolitano de desenvolvimento habitacional: identificação de áreas de risco para subsidiar empreendimentos habitacionais. In: COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.) *Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MOURA, Jéssica Morais de. O Programa Minha Casa, Minha Vida na Região Metropolitana de Natal: uma análise espacial dos padrões de segregação e desterritorialização. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 6, n. 3, p. 339-359, set./dez. 2014.

NASCIMENTO, Bruno Pereira do. Gentrificação na zona portuária do Rio de Janeiro: deslocamentos habitacionais e hiper precificação da terra urbana. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n. 41, v. 1, p. 45-64, jan./jun. 2019.

NOBRE, Eduardo. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: *Anais X Encontro Nacional da Anpur*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; BIASOTO JR, Geraldo. Descentralização das políticas sociais no Brasil. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (org). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Fundap, Fapesp, 1999.

OTERBACH, Daniel Thiago. A competência legislativa do município decorrente do interesse local: uma abordagem histórica, doutrinária e jurisprudencial. *Boletim Conteúdo Jurídico*, v. 1, p. 09-44, 2016.

PAES, Maria Tereza Duarte. Gentrificação, preservação patrimonial e turismo: os novos sentidos da paisagem urbana na renovação das cidades. *Geousp – Espaço e Tempo* (Online), v. 21, n. 3, p. 667-684, dez. 2017.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira da; MILANESI, Renata. *Participação e controle social*. Disponível sur : « https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/2008/aula03_participao_e_controle_social.pdf ». Accès le 02 mars 2020.

PINTO, Victor Carvalho. *As alterações no Estatuto da Metrópole e da Política Nacional de Mobilidade Urbana promovidas pela Lei 13.683/2018*. Disponível sur : « <https://pt.linkedin.com/pulse/altera%C3%A7%C3%B5es-do-estatuto-da-metr%C3%B3pole-e-pol%C3%ADtica-de-lei-carvalho-pinto> ». Accès le 24 jan. 2019.

_____. *O princípio da tipicidade dos planos urbanísticos e a institucionalização do urbanismo no Brasil*. Disponível sur : « <https://www.linkedin.com/pulse/o-princ%C3%ADpio-da-tipicidade-dos-planos-urban%C3%ADsticos-e-carvalho-pinto> ». Accès le 30 mai 2018.

_____. *Regime jurídico do plano diretor, 2005*. Disponível sur : « <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/150> ». Accès le 28 jan. 2019.

REALE, Miguel. *Uma nova Federação*. Folha de S. Paulo, le 7 août 1986.

REZENDE, Fernando. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, Fernanda (ed.). *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington, United States: BID, 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível sur : « <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/> ». Accès le 20 août 2017.

RIOS, Ricardo Bahia; SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. A utopia dos consórcios públicos intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo brasileiro. In: *Anais do 14 Colóquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2016.

RODRIGUES, José. *Os municípios agora presentes em Brasília*. O Estado de S. Paulo, le 20 fév. 1987.

RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos *et al.* Os caminhos do planejamento e da governança da Região Metropolitana de Salvador: entre o ser e o dever ser – afirmação jurídica e controvérsia política. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 323-346.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Caderno Metrôpoles*, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

ROLNIK, Raquel. *Plano de transporte? Para quê?* 2013. Disponível sur : « <https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/07/11/plano-de-transporte-para-que/> ». Accès le 15 octobre 2017.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas? *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 2, p. 149-166, nov. 2014.

ROSA JUNIOR, Edson Raimundo. *Fundações públicas e sua natureza jurídica*. Disponível sur : « <https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica> ». Accès le 5 nov. 2019.

ROSSBACH, Anacláudia *et al.* O Desafio do Planejamento Metropolitano no Pacto Federativo Brasileiro. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; FREY, Klaus (org.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

_____. Prólogo. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

ROYER, Luciana de Oliveira. Habitação como uma questão metropolitana. In *XV Encontro Nacional da Anpur*. Recife: ANPUR, 2013.

_____. *O Estatuto da metrópole e seu financiamento*. Disponível sur : « <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/> ». Accès le 30 juil. 19.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.) *Minha casa... e a cidade?* Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SÁNCHEZ, Fernanda *et al.* Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos grandes projetos urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 39-56, jul./dez. 2004.

SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel. Capítulo 1: Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

_____. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018.

_____. Os caminhos das regiões metropolitanas: avanços e desafios. *Cadernos Jurídicos da EPM*, ano 20, n. 51, p. 109-116, set-out 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. *O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal*. Disponible sur : <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf>>. Accès le 11 sep. 2017.

SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. Capítulo 7: O tema metropolitano nos planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHIOZER, Lucas Van de Bilt. *Saneamento básico em regiões metropolitanas e o PL 3.261/2019*. Disponible sur : « <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/saneamento-basico-em-regioes-metropolitanas-e-o-pl-3-261-2019-29062019> ». Accès le 8 juin 2020.

SÉGUIN, Elida. A lei de defesa civil: algumas considerações. *Revista Interdisciplinar de Direito*, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 207-230, dez. 2012.

SILVA, Francismery de Amorim. A política social no setor habitacional: o debate sobre a participação e o controle social, na contramão do sistema capitalista. *V Jornada internacional de políticas públicas*. São Luís: 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, Sara Rebello. Financiamento do desenvolvimento urbano. In: COSTA, Marco Aurélio; PINTO, Carlos Vinícius da Silva; FAVARÃO, Cesar Buno (org). *Discutindo a política urbana no Brasil*: registros do Seminário Internacional sobre Política Urbana. Rio de Janeiro: IPEA: INCT, 2018.

TOURINHO, H.L.Z *et al.* Governadores e prefeitos livres da improbidade administrativa: será o aborto do planejamento metropolitano no Brasil? *IX Colóquio Organizações, Desenvolvimento E Sustentabilidade - CODS e II Congresso Brasileiro de Gestão*, v. 9, p. 91-105, 2018.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VENERANO, Adauto Beato *et al.* Adequação do arranjo de governança da Região Metropolitana da Grande Vitória ao Estatuto da Metrópole e o processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Buno (org.). *Brasil Metropolitano em Foco*: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

WERNECK, Mariana. *A falácia do Porto Maravilha*: PPPs, CEPACs e o ônus para o poder público. Disponível sur: « <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/falacia-do-porto-maravilha-ppps-cepacs-e-o-onus-para-o-poder-publico/> ». Accès le 16 août 2019.

4. Rapports et études

ANCOP. *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil - 2014*. Disponível sur : « <https://br.boell.org/pt-br/2014/11/14/dossie-megaeventos-e-violacoes-dos-direitos-humanos-no-brasil-2014> ». Accès le 06 juin 2020.

BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

_____. *Política Nacional de Habitação* (Caderno Mcidades, Nº 4). Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. *Planos de Habitação de Interesse Social*. Disponível sur : « <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MATERIALTECNICOPHIS.pdf> ». Accès le 8 avril 2019.

FONTES, Mariana Levy Piza. *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2015*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

_____. *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras*. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2014.

IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. *Censo demográfico 2010*: aglomerados subnormais. Brasília: 2010.

_____. *Perfil dos Municípios Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. *Regiões de Influência das Cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MOTTA, Diana Meirelles da. *Relatório R5 (Fases 1, 2 e 3): Parecer Técnico de Conformidade dos Sistemas de Beneficiados, Demanda e SIHAB / Município*. São Paulo: EMPLASA, 2014.

MPPR. *Ordenamento Territorial e Planejamento Urbano*. Disponível sur : « <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33> ». Accès le 25 jan. 2019.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Análise territorial: subsídio ao macrozoneamento*. São Paulo: 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.). *Relatório da Atividade 1: Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles/FASE/Ipardes, 2004.

TCU. *Auditoria operacional Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponível sur : « <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-minha-casa-minha-vida.htm> ». Accès le 10 nov. 2019.

UFABC. *Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC: relatório final*. 2016.

_____. *Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC: síntese dos principais resultados*. 2016

VENERANO, Adauto Beato. *Relatório de Pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande Vitória*. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

5. Sites et reportages

ABC DO ABC. *Consórcio promove primeira capacitação regional sobre política habitacional*. Disponível sur : « <https://www.abcdoabc.com.br/abc/noticia/consorcio-promove-primeira-capacitacao-regional-sobre-politica-habitacional-47330> ». Accès le 5 fev. 2020.

AGÊNCIA RMBH. *Comitê de Habitação de Interesse Social*. Disponível sur : « <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/comite-de-habitacao-de-interesse-social/> ». Accès le 11 avril 2019.

_____. *Conferências metropolitanas da RMBH*. Disponível sur : « <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/institucional/agencia-rmbh/v-conferencia-metropolitana-da-rmbh/> ». Accès le 25 fév. 2020.

BBC. *Copa pode provocar despejo de 250 mil pessoas, afirmam ONGs*. Disponível sur : « https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130614_futebol_despejos_cm_bg ». Accès le 15 juin 2020.

_____. *'Inquilinos' do governo: União gastou mais de R\$ 1,1 bilhão em auxílio-moradia em 2016*. Disponível sur : « <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41182482> ». Accès le 22 octobre 2017.

CAIXA. *Sobre a Caixa*. Disponible sur : « <http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx> ». Accès le 10 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Deputados podem votar parecer sobre a PEC da Moradia Popular*. Disponible sur : « <https://www.camara.leg.br/noticias/134455-deputados-podem-votar-parecer-sobre-a-pec-da-moradia-popular/> ». Accès le 29 avril 2020.

_____. *Estados e municípios apoiam prorrogação de prazo para plano de desenvolvimento urbano integrado*. 2018. Disponible sur : « <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/CIDADES/555790-ESTADOS-E-MUNICIPIOS-APOIAM-PRORROGACAO-DE-PRAZO-PARA-PLANO-DE-DESENVOLVIMENTO-URBANO-INTEGRADO.html> ». Accès le 15 juin 2019.

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO. *Petição Inicial Ação Civil Pública em face de Município de Florianópolis*. Disponible sur : « http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/INICIAL_PLANO_DIRETOR.PDF ». Accès le 34 sep. 2017.

CERVEIRA FILHO, Mário. *Ações de despejo aumentam no Brasil*. 2004. Disponible sur : « <http://alfonsin.com.br/aes-de-despejo-aumentam-no-brasil/> ». Accès le 19 sep. 2017.

CNM. *Conheça a CNM*. Disponible sur : « <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm> ». Accès le 5 fev. 2020.

_____. *Política Nacional de Habitação: O atual cenário das políticas do setor habitacional e suas implicações para os Municípios brasileiros*. Disponible sur : « https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%203%20-%202013.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o.pdf ». Accès le 29 fév. 2020.

COLEGIADO METROPOLITANO DA SOCIEDADE CIVIL RMBH. *Propostas para habitação: detalhamento*. Disponible sur : « http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-Colegiado_Metropolitano ». Accès le 28 avril 2020.

COMITÊ EXECUTIVO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA RMSP. *Minuta de Projeto de Lei*. Disponible sur : « http://multimidia.pdui.sp.gov.br/rmsp/docs_pdui/rmsp_docs_pdui_0017_minuta_de_projeto_de_lei.pdf ». Accès le 95 nov. 2019.

CONSORCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *Habitação*. Disponible sur : « <http://consorcioabc.sp.gov.br/habitacao> ». Accès le 24 mars 2017.

_____. *O consórcio*. Disponible sur : « <http://consorcioabc.sp.gov.br/o-consorcio> ». Accès le 24 mars 2017.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: contributo à elaboração do projeto de lei. Região Metropolitana de São Paulo, 2016. Disponible sur : « <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-PMSP-PMGRU-ABC-contributo-ao-Projeto-de-Lei-baixa-resolu%C3%A7%C3%A3o.pdf> ». Accès le 25 avril 2019.

EMPLASA. *Câmara Temática de Habitação define método para mapear assentamentos precários na RMSP*. 2017. Disponible sur : « <http://emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Releases/Release/Camara-Tematica-de-Habitacao-define-metodo-para-mapear-assentamentos-precarios-na-RMSP> ». Accès le 24 oct. 2019.

_____. *Câmaras Temáticas*. Disponible sur : « <https://emplasa.sp.gov.br/RMSP/Camaras> ». Accès le 24 oct. 2019.

ESTADO DE MINAS. *Governo, ocupação e empresa acordam fim de reintegração do Isidoro*. Disponible sur : « https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2018/11/09/interna_gerais,1004435/governo-ocupacao-e-empresa-acordam-fim-de-reintegracao-do-isidoro.shtml ». Accès le 17 juin 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. *A urbanização e o falso milagre do Cepac*. Folha de S. Paulo, 17 de abril de 2001. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz1704200110.htm> ». Accès le 16 août 2019.

FOLHA DE S. PAULO. *CEF suspende financiamento com FAT*. São Paulo, 19 janvier 2006. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1901200614.htm> ». Accès le 26 mars 2020.

_____. *Crise da água*. Disponible sur : « <https://www1.folha.uol.com.br/especial/2014/crise-da-agua/> ». Accès le 10 nov. 2019.

_____. *Poder metropolitano*. São Paulo, p. 2, le 11 oct. 1986.

G1. *Justiça confirma nulidade de leis de zoneamento, uso e ocupação do solo*. 2013. Disponible sur : « <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/04/justica-confirma-nulidade-de-leis-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo.html> ». Accès le 22 sep. 2017.

_____. *Menos de 6% das cidades brasileiras têm plano de mobilidade*. Disponible sur : « <https://g1.globo.com/globonews/noticia/2018/09/04/menos-de-6-das-cidades-brasileiras-tem-plano-de-mobilidade.ghtml> ». Accès le 4 mai 2020.

_____. *Tragédia na Serra do Rio completa 5 anos e ainda há espera por ajuda*. 2016. Disponible sur : « <http://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2016/01/tragedia-na-serra-do-rio-completa-5-anos-e-ainda-ha-espera-por-ajuda.html> » Accès le 7 mai 2018.

GAZETA DO POVO. *Passageiros protestam em terminais de ônibus da região metropolitana*. Disponible sur : « <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/passageiros-protestam-em-terminais-de-onibus-da-regiao-metropolitana-5jud4wgizyfvmskdyyqi8e6k9> ». Accès le 10 oct. 2017.

MENDONÇA, Renata. *Três anos após início da Copa, 'elefantes brancos' servem até de escola para reduzir prejuízo*. 2017. Disponible sur : « <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673> ». Accès le 9 août 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Disponible sur : « <http://sishab.mdr.gov.br/> ». Accès le 02 mai 2020.

MPPE. *MPPE requer na Justiça a suspensão da tramitação do projeto de lei de revisão do Plano Diretor do Recife e execução das etapas de participação popular exigidas por lei*. Disponible sur : « <https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/10931-mppe-requer-na->

justica-a-suspensao-da-tramitacao-do-projeto-de-lei-de-revisao-do-plano-diretor-do-recife-e-execucao-das-etapas-de-participacao-popular-exigidas-por-lei ». Accès le 16 juil. 19.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal*. Disponible sur : « https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=649&utm_content=Casa+Verde+e+Amarela%3A+pontos+cr%C3%ADticos+do+novo+programa+habitacional+do+Governo+Federal ». Accès le 8 sep. 2020.

RADAR PPP. *Casos práticos formação em parcerias público-privadas (PPPs)*. 2014. Disponible sur : « <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201411-casos-praticos-formacao-em-ppps-conjunto-habitacional-jardins-mangueiral-distrito-federal.pdf> ». Accès le 14 août 2019.

REDE BRASIL ATUAL. *Famílias mais ricas gastam 10 vezes mais com moradia e comida. Mas peso maior é no bolso dos pobres*. Disponible sur : « <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/10/gastos-familias-ricas-moradia-comida/#:~:text=Na%20m%C3%A9dia%20das%20fam%C3%ADlias%2C%20o,educa%C3%A7%C3%A3o%2C%203%2C%25.> ». Accès le 22 mai 2020.

REPORTER DIÁRIO. *ABC terá cadastro único para a habitação*. Disponible sur : « <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/2439171/abc-tera-cadastro-unico-para-a-habitacao/> ». Accès le 5 fev. 2020.

RMBH. *Macrozoneamento RMBH*. Disponible sur : « <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/> ». Accès le 25 avril 2019.

_____. *Planejamento RMBH*. Disponible sur : « http://www.rmbh.org.br/central.php?tema=Plano_Metropolitano-Colegiado_Metropolitano ». Accès le 28 avril 2020.

STF. *Lei de regularização fundiária é alvo de nova ADI no Supremo*. 2018. Disponible sur : « <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=367981> ». Accès le 7 fév. 2019.

_____. *Revogadas liminares que autorizavam recebimento de auxílio-moradia por magistrados*. Disponible sur : « <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=396764> ». Accès le 22 mai 2020.

STJ. *Gratuidade em ação de usucapião especial urbana não tem natureza objetiva*. 2017. Disponible sur : « http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Gratuidade-em-a%C3%A7%C3%A3o-de-usucapi%C3%A3o-especial-urbana-n%C3%A3o-tem-natureza-objetiva ». Accès le 10 mai 2018.

TERRA. *Investimento do Estado de São Paulo em Habitação é o menor desde 2004*. Disponible sur : « <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/cidades/investimento-do-estado-de-sao-paulo-em-habitacao-e-o-menor-desde-2004,6150943f36875c7e73c5b63372705743wqeu3r0.html> ». Accès le 29 avril 2020.

6. Jurisprudence

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1841/RJ, arrêt du 1^{er} août 2002, rapporteur Ministre Carlos Velloso.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1841/RJ, arrêt du 18 juin 1998, rapporteur Ministre Marco Aurélio.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 1842, arrêt du 6 mars 2013, rapporteur Ministre Gilmar Mendes.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 2809/RS, arrêt du 25 septembre 2003, rapporteur Ministre Maurício Corrêa.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 3121/SP, arrêt du 17 mars 2011, rapporteur Ministre Joaquim Barbosa.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 796/ES, arrêt du 2 février 1998, rapporteur Ministre Neri da Silveira.

STF, Action directe en inconstitutionnalité n° 796/ES, arrêt du 5 novembre 1992, rapporteur Ministre Neri da Silveira.

STF, ARE 639337/SP, arrêt du 23 août 2011, rapporteur Ministre Celso de Mello.

STF, ARE 1131482/SP, arrêt du 04 juin 2018, rapporteur Ministre Edson Fachin.

STF, ARE 1141647/SP, arrêt du 11 juillet 2018, rapporteur Ministre Edson Fachin.

STF, Recours extraordinaire n° 407.688/AC, arrêt du 8 février 2006, rapporteur Ministre Cezar Peluso.

STF, Recours extraordinaire n° 607.940/DF, arrêt du 29 octobre 2015, rapporteur Ministre Teori Zavascki.

STF, Recours extraordinaire n° 566.471/RN, arrêt du 11 mars 2020, rapporteur Ministre Marco Aurélio.

STJ, Recours spécial 204.822-RJ, arrêt publié le 3 septembre 2007, rapporteur Ministre Maria Thereza de Assis Moura.

TRIBUNAL DE JUSTICE DE SÃO PAULO. Action directe en inconstitutionnalité n° 142.426-0/0-00. Arrêt du 06 juin 2007.

TRIBUNAL DE JUSTICE DU MARANHÃO. ACP n° 483442011. Décision du 31 juillet 2012. Disponible sur « <http://gilbertoleda.com.br/wp-content/uploads/2012/12/Sentenca-Processo-n-4834420111.pdf> ». Accès le 07 mai 2017.

7. Lois, décrets et résolutions

Avant-projet constitutionnel. Publié au Journal officiel du 26 septembre 1986. Disponible sur : « <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf> ». Accès le 05 juil. 2020.

Constitution de l'État de l'Espirito Santo. Disponible sur : « http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_internet/downloads/c_est.pdf ». Accès le 25 fév. 2020.

Constitution de l'État de São Paulo. Disponible sur : « <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-05.10.1989.html> ». Accès le 25 fév. 2020.

Constitution de la République fédérative du Brésil. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm ». Accès le 24 mai 2017.

Décret n° 592 du 6 juillet 1992. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm ». Accès le 24 mai 2020.

Décret n° 4.297 du 10 juillet 2002. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm ». Accès le 15 mai 2019.

Décret n. 6.017 du 17 janvier 2007. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm ». Accès le 07 nov. 2019.

Décret n° 9.191 du 1^{er} novembre 2017. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm ». Accès le 29 mai 2018.

Décret-loi n° 2.291 du 21 novembre 1986. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2291.htm ». Accès le 10 nov. 2019.

Décret-loi n° 200 du 25 février 1967. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm ». Accès le 21 oct. 2019.

Décret-loi n° 6.016 du 22 novembre 1943. Disponible sur : « <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6016-22-novembro-1943-416115-publicacaooriginal-1-pe.html> ». Accès le 30 oct. 2019.

Décret-loi n° 759 du 12 août 1969. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0759.htm ». Accès le 10 nov. 2019.

Exposé de motifs n° 18/2017. Ministère des villes. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf ». Accès le 11 avr. 2018.

Loi complémentaire de l'État du Mato Grosso n° 609 du 27 décembre 2018. Disponible sur : « <http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9733a1d3f5bb1ab384256710004d4754/078d2f94c2c710b2842583710038b427?OpenDocument> ». Accès le 24 juin 2019.

Loi complémentaire de l'État du Rio de Janeiro n° 184/2018. Disponible sur : « http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZODMwMzI1Njg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVIMmM1NjVIMWU1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA== ». Accès le 15 juin 2019.

Loi complémentaire de l'État du Rio de Janeiro n° 87/1997. Disponible sur : « <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/eb26342129c7ae9203256571007be153?OpenDocument#:~:text=Lei%20Complementar&text=LEI%20COMPL> ». Accès le 15 juin 2019.

EMENTAR%20N%C2%BA%2087%2C%20DE,COMUM%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%81NCIAS. ». Accès le 22 mai 2019.

Loi complémentaire n° 14/1973. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm ». Accès le 13 juin 2019.

Loi complémentaire n° 140 du 8 décembre 2011. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm ». Accès le 12 juin 2019.

Loi fédérale n° 10.257/2001. *Statut de la ville*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm ». Accès le 14 août 2019.

Loi fédérale n° 10.406/2002. *Code civil*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm ». Accès le 31 oct. 2019.

Loi fédérale n° 11.107/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm ». Accès le 26 jan. 2020.

Loi fédérale n° 11.124/2005. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm ». Accès le 24 oct. 2019.

Loi fédérale n° 11.445/2007. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm ». Accès le 17 oct. 2019.

Loi fédérale n° 12.305/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm ». Accès le 13 juin 2019.

Loi fédérale n° 12.587/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm ». Accès le 7 oct. 2019.

Loi fédérale n° 12.608/2012. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm ». Accès le 14 oct. 2018.

Loi fédérale n° 13.089/2015. *Statut de la métropole*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm ». Accès le 15 sep. 2019.

Loi fédérale n° 13.105/2015. *Code de procédure civile*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm ». Accès le 12 fév. 2019.

Loi fédérale n° 13.465/2017. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm ». Accès le 25 mai 2020.

Loi fédérale n° 4.380/1964. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm ». Accès le 15 jan. 2020.

Loi fédérale n° 5.172/1966. *Code fiscal national*. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm ». Accès le 25 mai 2019.

Loi fédérale n° 6.766/1979. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm ». Accès le 12 juin 2019.

Loi fédérale n° 7.998/1990. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm ». Accès le 26 mars 2020.

Loi fédérale n° 8.009/1990. Disponible sur : « https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8009.htm ». Accès le 20 mai 2020.

Loi fédérale n° 8.245/1991. Disponible sur : « https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8245.htm ». Accès le 15 mai 2019.

Loi fédérale n° 8.429/1992. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm ». Accès le 13 mai 2019.

Loi n° 6.556, du 30 novembre 1989 de l'État de São Paulo. Disponible sur : « <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1989/lei-6556-30.11.1989.html> ». Accès le 29 avril 2020.

Message de veto n° 13 de 13 janvier 2015. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm ». Accès le 30 juil. 19.

Mesure provisoire n° 2.220/2001. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm ». Accès le 24 mai 2019.

Mesure provisoire n° 818/2018. Disponible sur : « http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv818.htm ». Accès le 20 jan. 2019.

Proposition d'amendement à la Constitution n° 13/2014. Disponible sur : « <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4423481&ts=1553274100762&disposition=inline> ». Accès le 03 août 19.

Résolution de la Direction de la Banque nationale de l'habitation n° 42/66. Disponible sur : « <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm> ». Accès le 17 oct. 2019.

Résolution du Conseil national des villes n° 83 de 08 décembre 2009. Disponible sur : « https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-83-2009_110877.html ». Accès le 16 juil. 19.

Table des matières

Résumé.....	2
Resumo.....	3
Avertissement	4
Remerciements	5
Liste des principales abréviations.....	8
Sommaire	11
 Introduction.....	 12
Section 1. La métropolisation et les aires métropolitaines au Brésil	13
<i>A. La métropolisation : l'urbanisation croissante dans un contexte de globalisation.....</i>	<i>14</i>
<i>B. Les expériences étrangères de « gouvernement » métropolitain.....</i>	<i>17</i>
<i>C. Les aires métropolitaines brésiliennes : entre fait métropolitain et création légale.....</i>	<i>22</i>
Section 2. Le droit au logement au Brésil	28
<i>A. Le logement : du problème sanitaire au droit social</i>	<i>28</i>
<i>B. Les caractéristiques du droit au logement.....</i>	<i>38</i>
<i>C. La portée juridique du droit au logement.....</i>	<i>39</i>
<i>D. Le contenu du droit au logement</i>	<i>43</i>
Section 3. La problématique et le plan de thèse	50
 Partie 1. Les influences de la création des métropoles sur la politique du logement.....	 57
Chapitre 1. Le déploiement de la coopération interfédérative dans les métropoles	58
<i>Section 1. La décentralisation et la coopération interfédérative</i>	<i>59</i>
§1. La coopération interfédérative après la Constitution de 1988	60
A. La décentralisation des politiques sociales et l'importance croissante des communes	60
B. La quête d'efficacité et la coopération volontaire entre les communes	65

§2. Le renforcement de la coopération dans les métropoles.....	70
A. L'évolution du régime métropolitain au Brésil	70
B. Le développement de la gouvernance interfédérative.....	80
<i>Section 2. L'institution controversée des aires métropolitaines</i>	<i>86</i>
§1. Les conditions de la création des aires métropolitaines.....	87
A. Le rôle des États-membres après la Constitution de 1988	87
B. Les limites jurisprudentielles à l'action des États-membres	91
§2. Les principes jurisprudentiels de la gestion des politiques publiques d'intérêt commun	99
A. La gestion partagée entre États-membres et communes	99
B. Privilégier l'intérêt commun à l'intérêt local	106
Conclusion du Chapitre 1	110
 Chapitre 2. La quête d'un niveau territorial pertinent pour la politique du logement dans les métropoles	 111
<i>Section 1. L'indispensable articulation entre la politique urbaine et le logement</i>	<i>112</i>
§1. L'interdépendance entre la politique urbaine et le logement.....	112
A. La politique urbaine et les fonctions sociales de la ville.....	112
B. Les directives de la politique urbaine et le rôle du logement.....	118
§2. Les limites de la politique urbaine communale pour assurer le logement dans les métropoles.....	126
A. L'impossibilité de contrôle du territoire métropolitain.....	126
B. L'échelle inappropriée pour la cohésion territoriale	133
<i>Section 2. La redéfinition des compétences et les incertitudes de la politique du logement</i>	<i>140</i>
§1. Le partage des compétences en matière de logement.....	140
A. La politique du logement : compétence matérielle commune.....	140
B. Les outils pour la mise en œuvre du droit au logement : outils communaux.....	146
§2. L'inadaptation de la politique du logement aux aires métropolitaines.....	155
A. La politique du logement depuis la Constitution de 1988.....	155
B. Les effets pervers de la politique du logement dans les aires métropolitaines ...	164

Conclusion du Chapitre 2.....	173
Chapitre 3. Le rôle central de la planification pour la politique métropolitaine	174
<i>Section 1. Le PDUI comme instrument de base de la politique métropolitaine.....</i>	<i>175</i>
§1. L'élaboration du PDUI comme stratégie de relance des aires métropolitaines.....	175
A. Une stratégie fondée sur le caractère contraignant du plan et l'obligation de participation des pouvoirs locaux	175
B. Une stratégie entravée par la réforme du Statut de la métropole par la loi fédérale n. 13.683/2018.....	181
§2. Les caractéristiques du PDUI	190
A. Un plan ayant force de loi	190
B. Un plan stratégique au niveau métropolitain.....	196
<i>Section 2. Les outils complémentaires de la planification métropolitaine.....</i>	<i>204</i>
§1. La planification sectorielle et la gouvernance interfédérative	204
A. Plans sectoriels interfédératifs : l'articulation métropolitaine des politiques sectorielles.....	204
B. Le plan métropolitain du logement	208
§2. Le contrôle foncier au niveau métropolitain.....	216
A. Le macrozonage : la mise en pratique de la planification	217
B. L'importance du macrozonage pour le droit au logement	223
Conclusion du Chapitre 3.....	228
Conclusion de la première partie.....	229
Partie 2. La mise en œuvre de la politique du logement dans les métropoles	230
Chapitre 1. La gestion partagée de la politique métropolitaine du logement.....	231
<i>Section 1. Les institutions chargées de la politique du logement dans les métropoles</i>	<i>232</i>
§1. Une structure héritée de la politique de la BNH.....	232
A. Les Compagnies d'habitation populaire (COHAB) et la décentralisation fonctionnelle.....	233

B. La Caisse économique fédérale et la gestion des ressources de la politique du logement.....	239
§2. La poursuite d'une structure adaptée aux métropoles	244
A. Les limites d'un organe métropolitain chargé de la politique du logement	244
B. La souhaitable création d'une personne responsable du logement dans les métropoles	252
<i>Section 2. L'exécution intégrée de la politique métropolitaine du logement</i>	<i>261</i>
§1. Une exécution fondée sur les partenariats	261
A. Les consortiums publics pour le logement	261
B. Les contrats avec le secteur privé.....	269
§2. Une exécution soumise au contrôle social.....	273
A. La participation des citoyens et la gestion démocratique des métropoles.....	273
B. Le contrôle social de la politique métropolitaine du logement	279
Conclusion du Chapitre 1	285
 Chapitre 2. Le financement incertain de la politique métropolitaine du logement	 286
<i>Section 1. Le contrôle centralisé des ressources destinées au logement</i>	<i>287</i>
§1. Un contrôle historique des sources de la politique du logement par l'Union	287
A. Le modèle centralisé de financement	287
B. Les sources du financement de l'infrastructure urbaine et du logement	292
§2. Un désengagement inachevé de l'Union	297
A. La décentralisation fiscale et la désarticulation de la politique du logement	297
B. La reprise de l'importance du financement fédéral.....	301
<i>Section 2. Les difficultés des entités locales pour soutenir une politique métropolitaine du logement</i>	<i>308</i>
§1. Les capacités restreintes des entités locales pour financer le logement métropolitain	308
A. La faible capacité fiscale des communes métropolitaines	308
B. Le soutien limité des États en matière de logement	315
§2. Les minces possibilités de financement métropolitain	323

A. Le Statut de la métropole et l'occasion ratée pour la création d'un « funding » métropolitain	324
B. Les aires métropolitaines sous la dépendance de l'Union en matière de logement	329
Conclusion du Chapitre 2	334
 Chapitre 3. Les défis de la politique métropolitaine du logement	335
<i>Section 1. Les difficultés de compromis entre les gouvernements locaux</i>	<i>336</i>
§1. Les obstacles à la gouvernance interfédérative des métropoles	336
A. Le pouvoir de réglementation des États-membres	336
B. Les réticences locales	344
§2. Le rapport entre la planification métropolitaine et la planification communale.....	349
A. La mise en compatibilité du plan directeur avec le PDUI.....	349
B. L'évolution des plans d'urbanisme	358
<i>Section 2. Les entraves à l'efficacité de la politique métropolitaine du logement</i>	<i>364</i>
§1. La faiblesse des aires métropolitaines	364
A. Le manque de légitimité politique des aires métropolitaines	364
B. Les moyens d'action limités des métropoles.....	370
§2. La diffusion de l'urbanisme de projet.....	375
A. La planification remise en cause par les grands projets urbains	376
B. Les instruments de l'urbanisme de projet	383
Conclusion du Chapitre 3	392
Conclusion de la deuxième partie.....	393
 Conclusion	394
Annexe.....	398
Bibliographie française.....	410
Bibliographie brésilienne.....	416
Table des matières.....	439